

Projet de recherche
Régimes internationaux et transformations des politiques
publiques affectant les forêts tropicales

Convention n° 04 2 484 du 01/04/2005

Rapport scientifique



Ce rapport a été rédigé en 2008 par A. Karsenty, avec des contributions de G. Lescuyer, R. Pirard, S. Lemaître, J. Demenois, P. Karpe

Table des matières

Introduction	6
Première partie les politiques publiques dans l'émergence d'un régime international des forêts tropicales	11
I. La notion de régime	12
II. Objectifs d'un régime	13
III. Définition et éléments constitutifs d'un régime	13
IV. Les positions des organisations dans le débat international sur les forêts	17
V. Une méthode d'analyse des politiques relatives à la forêt.....	20
1. De la conception des politiques à leur mise en œuvre.....	20
2. L'appropriation différenciée des politiques publiques.....	21
3. Les difficultés de l'évaluation.....	23
4. Un schéma du cycle intégré d'analyse.....	24
VI. Politiques publiques forestières ou politiques publiques affectant les forêts ?.....	26
1. Le problème de l'intentionnalité	27
2. La question de la cohérence	29
3. Le choix des instruments	30
4. La mise en œuvre.....	31
Deuxième partie la gouvernance internationale des forêts tropicales.....	32
I. Les institutions juridiques du régime international des forêts	33
1. Un accord sectoriel : l'AIBT	33
2. De multiples forums de négociations	35
3. Un Forum sur les forêts : de l'IPF au FNUF	36
4. Un régime juridique lacunaire	38
II. Une gouvernance appuyée sur une convention internationale spécifique aux forêts ?	43
1. Définitions	43
2. Un compromis irréalisable?	44
3. Des avancées grâce à l'adoption de l'instrument juridiquement non contraignant ?	46
III. Une gouvernance fondée sur le concept des biens publics mondiaux ?	48
1. Bref historique	48
2. L'emprise du paradigme économique	49
3. Définitions	49
4. Du national au global : un simple changement d'échelle ?	51
5. La construction sociopolitique des BPM.....	52
6. Raisons et limites de l'application du concept aux forêts tropicales.....	52
IV. Les questions traitées dans le cadre du régime en construction.....	54
Troisième partie l'influence du régime en construction sur les politiques publiques affectant les forêts tropicales	60
I. L'évolution des représentations autour de la gestion forestière.....	61
1. Bref aperçu historique sur les systèmes de gestion sylvicoles	61
2. Du rendement soutenu à la gestion durable des forêts : l'évolution des plans d'aménagement vers la « multifonctionnalité »	63
II. Le rôle décisif de la certification	64
1. Le FSC et les autres systèmes de certification	65
2. Une dynamique d'autorégulation.....	66
III. Le renouveau de la concession comme partenariat public-privé	68
1. Un droit d'usage distinct de la propriété du foncier.....	68
2. Une transparence accrue pour le contrôle des concessions	72
3. Timides introductions de la concurrence pour l'accès à la ressource ligneuse.....	73
IV. Une convergence par la réforme de la fiscalité des forêts ?.....	76
1. Les arguments théoriques	76

2.	Rendre la ressource plus coûteuse	77
3.	Une évolution sous contrainte extérieure ?	80
V.	Le respect de la légalité : le problème posé par le phénomène des activités forestières illégales	81
1.	Nature et ordre de grandeur des activités forestières illégales des forêts tropicales.....	81
2.	Le type de problèmes posé par les activités forestières illégales.....	83
VI.	Les efforts pour bannir le bois illégal du commerce international	85
1.	Les origines du débat	85
2.	« Qu'est-ce qu'un bois légal ? »	87
VII.	L'essor des aires protégées.....	89
VIII.	Vers une privatisation collective et individuelle ?	92
IX.	L'irrésistible ascension de la « gestion communautaire des ressources locales ».....	94
1.	La situation en Amérique latine.....	95
2.	Les représentations à l'œuvre dans la promotion de la « gestion communautaire ».....	97
3.	La dévolution « communautaire » et le risque de manipulation des identités.....	98
4.	La place nouvelle des peuples autochtones	99
5.	Le retour des identités ethniques en Indonésie	102
X.	Politiques forestières tropicales d'un pays du Nord : un modèle français en Guyane ?	103
1.	L'enjeu d'une gestion durable de la forêt tropicale « à la française ».....	103
2.	Une décentralisation parallèle de la gestion forestière : la Zone de Droits d'Usages Coutumiers	107
3.	La gestion forestière en Guyane, l'angle économique	110
4.	Un modèle difficilement exportable	111
	Quatrième partie les limites de la convergence des politiques et des représentations	113
I.	La résilience des choix collectifs nationaux : des configurations façonnées par l'histoire	114
1.	L'Amazonie : frontière du développement du Brésil.....	114
2.	La forêt, vecteur d'accumulation industrielle en Asie du Sud-Est	118
3.	Les rentes-forêts Africaines	120
II.	La crédibilité variable des Etats dans les négociations sur la « déforestation évitée »	124
1.	La constance brésilienne sur la souveraineté	125
2.	Les ambiguïtés des nations forestières asiatiques.....	130
3.	Le désarroi africain.....	133
4.	La question de « l'incitation » dans la REDD : une vision apolitique et a-historique de l'État	137
	Cinquième partie les perspectives incertaines d'un régime international fondé sur la	
	rémunération d'une « forêt-services »	139
I.	Au-delà de la REDD : la forêt négociée	140
1.	La détermination de la bonne trajectoire de référence : une équation impossible ?.....	140
2.	Payer pour les forêts sur pied ?	142
3.	Une nouvelle ressource financière comme bien public mondial ?	143
II.	Les paiements pour services environnementaux, pivot du régime émergent	145
1.	Quelle articulation entre la REDD et les PSE ?	146
2.	Aléa moral et contrôle de l'additionnalité	148
3.	D'inévitables effets de « contagion »	149
4.	Effets de contagion et conflits d'appropriation	150
	Conclusion	151

Tableaux et figures

Tableau 1 : Les principaux éléments du régime international des forêts	16
Tableau 2 : Typologie des instruments des politiques publiques forestières	30
Tableau 3 : principales caractéristiques des concessions en Amérique du sud hispanophone.....	70
Tableau 4 : typologie des principales activités forestières illégales.....	81
Tableau 5 : Estimation Indicative de l'exploitation illégale - Sélection de pays (années diverses)	83
Tableau 6 : propriété et affectation des forêts dans les pays en développement	93
Tableau 7 : Processus de dévolution des forêts en Amazonie (hors Brésil).....	96
Tableau 8 : Quelques données sur les surfaces forestières et la déforestation dans les PED	114
Figure 1: graphique des positions de quelques organisations en matière d'utilisation et de gestion des forêts	19
Figure 2 Cycle d'analyse d'une politique forestière	25
Figure 3 : Classification des principaux types de biens ou de ressources selon 4 critères	52
Figure 4 : la progression des surfaces des aires protégées dans le monde	89
Figure 5 : l'Amazonie légale	116
Figure 6 : Variation interannuelle de la déforestation au Brésil	118
Figure 7 : le recul historique des forêts en Côte d'Ivoire	124
Figure 8 : Influence des prix du soja et du bétail sur la déforestation dans deux États de l'Amazonie brésilienne	128
Figure 9 : Projection de la réduction de la déforestation en Amazonie brésilienne avec les objectifs de réduction de la déforestation de 70% en 2015 pris par le gouvernement	129
Figure 10 : Schéma d'une rémunération pour réduction de la déforestation par rapport à une période de référence passée	134
Figure 11 : Schéma d'une rémunération pour déforestation évitée avec scénario de référence intégrant un « facteur d'ajustement » pour prendre en compte des besoins de développement (proposition de la Comifac)	134
Figure 12 : Les étapes de la transition forestière (adapté de Angelsen, 2007).....	141

Introduction

Les grands massifs forestiers tropicaux du globe sont marqués par une érosion continue de la biodiversité et des schémas de déboisement et de dégradation très différents d'une région à l'autre. Selon les données de la FAO, par ailleurs bien peu fiables comme on le verra, le déboisement annuel moyen est de 13 millions d'hectares par an, concentré essentiellement dans les régions tropicales (94 % de la déforestation concernent les forêts tropicales). Pour les forêts denses humides, le Joint Research Center de la Commission Européenne propose des estimations inférieures de près d'un quart à celles de la FAO, avec une moyenne de 5,8 millions d'hectares perdus chaque année entre 1990 et 1997 (environ 0,5% de la surface totale de forêts de ce type), soit deux fois la taille de la Belgique. Toutefois, ces moyennes cachent une grande variabilité interannuelle, et les données sur ce point sont moins aisément accessibles¹. Sur cette même période, la dégradation forestière liée en grande partie à l'exploitation sélective du bois a représenté 2, 8 millions d'hectares.

Quelle que soient les incertitudes existantes sur les chiffres de la déforestation, on connaît bien les différents modèles régionaux de déforestation et de dégradation qui distinguent les grandes régions tropicales les unes des autres. Le travail de Geist et Lambin (2001) sur les déterminants de la déforestation (au sens large, incluant des dégradations significatives) ont permis d'identifier des « tandems », c'est-à-dire des facteurs intervenants concomitamment et à l'origine directe de la déforestation observée. Parmi les principaux facteurs immédiats de déforestation, on peut en repérer trois groupes qui sont plus spécifiquement associés à des zones géographiques majeures :

- l'exploitation forestière non régulée suivie de la conversion des forêts dégradées à des usages agricoles en Asie du Sud-Est ;
- l'agriculture paysanne de rente en Afrique de l'Ouest, précédée du désenclavement de massifs forestiers par l'exploitation forestière et les infrastructures routières. En Afrique centrale, la faiblesse de l'investissement dans l'agriculture et les densités de population relativement faibles ont limité jusqu'à présent l'« efficacité » de ce tandem.
- l'élevage extensif bovin en Amazonie brésilienne, et plus récemment l'expansion de cultures industrielles comme le soja, favorisé par le développement d'infrastructures routières.

Mais ces schémas-types permettant de caractériser rapidement la nature des dynamiques par région masquent difficilement la complexité des interactions de facteurs conduisant à cette évolution. Comme le notent Geist et Lambin (2001), ce sont en moyenne 4 à 5 tandems qui sont impliqués dans chacun des cas de déforestation qu'ils ont étudiés. Si les facteurs directs de déboisement sont facilement identifiables, avec une implication presque systématique du tandem « infrastructures – agriculture ou élevage », les facteurs sous-jacents qui conduisent au déclin des forêts sont nombreux et souvent étroitement liés à la mondialisation de l'économie comme aux contextes nationaux et culturels. A l'échelle globale, il ne fait guère de doute que les modèles de consommation collectifs et individuels, conjugués à l'expansion de la population mondiale, ont une influence sur le déclin des forêts tropicales. Les trois grandes spéculations agricoles qui motivent la conversion des forêts sont le palmier à huile, le soja, et l'élevage bovin. L'huile de palme est utilisée comme corps gras dans l'agro-alimentaire, les cosmétiques et maintenant les agro carburants (biodiesel) ; le soja est principalement utilisé comme aliment du bétail et les surfaces augmentent pour répondre aux besoins d'une alimentation de plus en plus marquée par la consommation de viande ; enfin, le

¹ Au Brésil, notamment, cette variabilité est forte comme on le verra plus loin dans le document.

développement de l'élevage reflète les changements de modèles d'alimentation dans les pays en développement, en particulier les pays émergents. Ces grandes dynamiques globales de transformation du monde sont trop souvent oubliées dans l'analyse et conduisent à sous-estimer les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de politiques visant à conserver les forêts. L'hypothèse de la Revue Stern (2006) selon laquelle la lutte contre la déforestation serait une solution efficace et relativement peu coûteuse doit être reconsidérée à cet égard.

Les facteurs culturels ne sont pas absents de ce tableau. La forêt comme « frontière de développement » qu'il convient de faire reculer, est une représentation que l'on retrouve tant en Amérique latine – notamment au Brésil – qu'en Asie du Sud-Est. Sur l'île de Bornéo, dans la partie indonésienne (Kalimantan), les habitants voient la « sortie de la forêt » comme une sortie de la pauvreté, y compris les « autochtones » Penan (Levang et al, 2005). Les mêmes constats peuvent être faits en Afrique, où les cultivateurs Bantous du Cameroun parlent couramment de « casser » la forêt pour étendre leurs champs. Pour eux, la forêt, même si elle sert de « garde-manger » (Vermeulen, 2000) en tant que zone de chasse, est une réserve foncière et un lieu quelque peu inquiétant associé à la sorcellerie (Koch, 1968 : Geschiere, 1995). Rien de commun, a priori, avec les groupes de chasseurs-collecteurs Pygmées qui ne pratiquent pas l'agriculture et disposent d'une connaissance intime de leur milieu forestier, des plantes et des animaux. Pourtant, là aussi, les réponses aux enquêtes reflètent des aspirations à la « modernité » ; les Pygmées aspirent à faire entrer leurs enfants à l'Université et à accéder à l'emploi salarié (Froment et Bahuchet, 2003).

La lutte contre la déforestation date du milieu des années 1980 avec le lancement à l'initiative conjointe de la FAO, du PNUD, de la Banque mondiale et du WRI, du Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT), et ses déclinaisons nationales sous la forme d'exercices de programmation et de « shopping list » de projets. Les maîtres-mots sont alors la production durable de biens et de services, les plans d'aménagement des forêts et les plans d'affectation des terres au niveau national. Les perspectives sont étroitement sectorielles, et le débat est dominé par les experts forestiers. Le premier accord international concernant uniquement les forêts (1997) porte sur les bois tropicaux, ce qui indique l'importance donnée à la fonction productive et industrielle. Une organisation internationale se met en place (l'OIBT - Organisation Internationale des Bois Tropicaux), plus inspirée de la logique des forums producteurs et consommateurs autour des produits de base - lesquels florissaient à l'époque – que d'une volonté de gérer collectivement des écosystèmes multifonctionnels. Les résultats obtenus sont décevants : la déforestation se poursuit et l'exploitation non régulée reste la pratique la plus courante. Mais le processus PAFT a réussi à obtenir le réexamen de la politique forestière dans plusieurs pays (Nasi, 2003), notamment en Afrique centrale. Suivent ensuite les Plans d'action forestiers nationaux (PAFN) ou les Programmes forestiers nationaux (PFN), exercices nationaux qui restent dans l'optique du PAFT et focalisés sur des projets de terrain (aménagement, reboisement...).

A la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante, de nombreux pays en développement sont dans une situation économique difficile, liée notamment à la faiblesse des cours des matières premières qui agit comme révélateur des faiblesses de la gestion de gouvernements installés dans des habitudes d'économie de rente. Les institutions financières internationales, Banque Mondiale en tête, concluent des accords de soutien avec des pays en difficulté budgétaire et interviennent directement dans les politiques nationales. C'est le temps de l'ajustement structurel et des conditionnalités. Le secteur forestier est appréhendé sous un angle différent de la période précédente : les experts sont, avant tout, des économistes qui s'écartent de l'approche technique qui avait caractérisée la « période FAO » pour introduire de nouvelles considérations comme les prix (de la ressource boisée), la (bonne) gouvernance, et les externalités environnementales. L'intervention dans l'élaboration des politiques forestières est nettement plus marquée, avec une intrusion dans des domaines sensibles (au regard de la souveraineté des Etats) comme la fiscalité forestière, les politiques d'attribution des titres forestiers, la décentralisation de la gestion des forêts. Les pays « laboratoires » sont la Bolivie et le Cameroun, avec une attention très marquée portée à la question

des concessions forestières et à la réforme de la fiscalité. Une alliance mondiale entre le WWF et la Banque Mondiale est conclue et institutionnalisée en 1998. Elle avait pour but d'accroître de 50 millions d'hectares les surfaces forestières en aires protégées et de promouvoir la certification forestière. Si le premier objectif a été atteint, le second est un semi-échec. Ce sont seulement 22 millions sur les 200 millions d'hectares qui ont été certifiés dans les pays clients de la Banque, soit un peu plus de 10%². Cette alliance témoigne également du grand virage des années 1990, et de la montée des thèmes environnementaux dans les discussions internationales relatives aux forêts, dans la foulée à la conférence de la CNUED à Rio. Des instruments nouveaux apparaissent à la fin des années 1990, comme les « paiements pour services environnementaux » et les « concessions de conservation ». En l'absence d'une Convention internationale spécifique sur les forêts, la Convention pour la Diversité Biologique constitue le cénacle où s'expriment les préoccupations concernant le déclin des forêts et où se développe une rhétorique en faveur d'une gestion locale des forêts.

Fin 2001, une initiative internationale conduite par les pays du G8 met au premier plan de « l'agenda forestier international » la lutte contre l'exploitation illégale du bois, relayant ainsi des campagnes d'ONG internationales comme *Friends of the Earth* qui avaient attiré l'attention du public sur ce phénomène, particulièrement sensible en Asie du Sud-Est. Le programme FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) vise à exclure le bois illégal du commerce international. L'Union Européenne met en place une série de dispositions visant à appliquer ce programme, à travers des dispositions réglementaires aux frontières et des actions de partenariat avec les pays exportateurs volontaires.

La préoccupation relative aux changements climatiques et au rôle que les forêts peuvent jouer pour les atténuer émerge à la même période. La question de l'inclusion des forêts dans le « mécanisme de développement propre » (MDP) constitue un enjeu important des débats de la 6ème Conférence des Parties (CdP) qui se déroule à La Haye en 2000. La CdP 6bis, tenue à Bonn quelques mois plus tard, autorise la prise en compte de certaines activités forestières (le boisement et le reboisement) dans le MDP mais en les assortissant de conditions qui contribueront à confiner ces projets dans une position marginale (moins d'un projet MDP forestier sur plus d'un millier de projets MDP de tous types enregistrés en 2008). En 2005, la *Coalition for Rainforest Nation* (notée *Rainforest Coalition* dans la suite), qui regroupe une trentaine de pays forestiers du Sud, propose que soit intégré dans un accord post-Kyoto un mécanisme de rémunération de la « déforestation évitée », connu sous le nom de RED (Réduction des Emissions issues de la Déforestation) puis de REDD – le second « D », initialement pour pays en développement, devenant par la suite « Dégradation ». Ce principe suscite un engouement sans précédent dans la communauté internationale, avec des appuis marqués du Nobel d'économie Joseph Stiglitz et de la Revue Stern (2006), laquelle indique que la réduction de la déforestation constituerait l'une des stratégies présentant le meilleur rapport coût – efficacité. La 13ème CdP mentionnait la REDD (Réduction des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégradation) comme l'une des activités à prendre en compte dans un accord post-Kyoto. La déclaration appelait à des activités de démonstration mais renvoyait à la suite des négociations la responsabilité de statuer sur les différentes architectures en concurrence.

En 2007, le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale (BM), saisi par des organisations « Pygmées » de la République Démocratique du Congo (RDC), condamne plusieurs aspects de la politique suivie par les équipes de la Banque dans ce pays en ce qui concerne les forêts. Il est reproché à la BM d'avoir engagé, dès le début des années 2000, le gouvernement congolais dans la voie d'un modèle d'exploitation commerciale industrielle des forêts menaçant le bien-être des populations

² L'alliance été reconduite en 2005, avec un objectif élargi à la réduction de 10% de la déforestation globale en 2010, premier pas vers un arrêt total de la déforestation visé pour 2020.

autochtones au lieu d'avoir exploré des modèles alternatifs tels que « la foresterie communautaire ou la REDD »...

Cette séquence montre, à travers la succession des thèmes portés sur cet agenda international constitué *de facto*, comment les représentations collectives de la question des forêts tropicales ont rapidement évolué en moins d'une trentaine d'années. Les différents thèmes émergent rapidement et, souvent, se combinent mais certains sont parfois utilisés par des acteurs pour contester une autre orientation. La foresterie communautaire est mise en avant par des ONG plus sensibles aux thématiques sociales comme une alternative aux concessions industrielles d'exploitation du bois. Les industriels ayant obtenu une certification de « bonne gestion forestière » brandissent la lutte contre l'exploitation illégale pour justifier le modèle de la grande concession. Les concessions de conservation sont présentées par des ONG orientées vers la préservation des forêts comme une alternative globale à l'exploitation forestière sur les forêts riches en biodiversité. Les réformes de la fiscalité forestière défendues par la Banque Mondiale et visant à accroître le coût d'utilisation des forêts par l'industrie du bois, accroissent le coût d'opportunité de la mise de ces mêmes forêts hors-exploitation et compliquent de ce fait la réalisation de concessions de conservation, voire du mécanisme REDD (Karsenty, 2007) ...

Mais ces conflictualités latentes sont relativement secondaires par rapport à la convergence attendue de politiques forestières tropicales, censées puiser dans cet arsenal d'orientations et d'instruments les moyens d'enrayer les processus historiques de recul et de dégradation des forêts. En d'autres termes, l'ensemble de ces concepts, instruments et normes, qui se retrouvent dans de nombreuses politiques forestières des pays tropicaux devraient produire des effets tangibles sur la gestion et l'état des forêts. Beaucoup d'éléments semblent réunis pour pouvoir parler d'un régime international des forêts – à l'exception d'une Convention internationale spécifique à ce sujet – mais l'efficacité de cet ensemble apparaît mitigée, au vu des tendances globales qui indiquent une poursuite des déboisements à grande échelle dans les zones tropicales (autour de 13 millions d'hectares par an selon la FAO) et le pourcentage limité des forêts affectées à la production qui sont sous « gestion durable » (7,1% en 2005 selon l'OIBT). Analyser et comprendre les raisons de cette efficacité limitée est fondamental dans la mesure où, avec le mécanisme REDD, la communauté internationale s'apprête à faire un pari considérable sur les dispositions (contre des incitations financières) et la capacité des gouvernements à formuler des politiques publiques en mesure d'enrayer la déforestation et la dégradation dans les pays en développement.

Ce rapport se divise en 5 parties.

La *première partie* de ce rapport examine les politiques, publiques et privées, qui contribuent à l'émergence d'un régime international des forêts tropicales. On indiquera ce que nous entendons par « régime » et on précisera les éléments constitutifs de celui-ci dans le cas des forêts tropicales. Les positions politiques des organisations dans le débat international seront décrites et figurées sur un axe en quatre dimensions. Puis on exposera notre méthode d'analyse des politiques publiques concernant la forêt, en précisant quelques débats sur les problèmes d'intentionnalité et de cohérence qui méritent d'être éclaircis.

La *deuxième partie* traitera de la gouvernance des forêts tropicales, et notamment des institutions et des règles juridiques qui encadrent le régime encadrent des forêts, mais dont l'efficacité est somme toute plutôt limitée malgré le nombre important des initiatives et des débats qui entourent les forêts tropicales. On verra que le rôle des États reste central dans les grandes évolutions de la gouvernance des forêts et pour relayer ou non les décisions prises dans les fora internationaux.

La *troisième partie* analyse l'influence de régime ou de ces éléments de régime dans les politiques nationales en analysant les processus de « traduction » (Lascoumes, 1994) qui marquent le passage

des propositions et des concepts dans les pratiques locales (politiques publiques ou pratiques des acteurs de terrain), et l'impact de cet ensemble sur les forêts. Le cas de zones géographiques et de grands pays (l'Amérique hispanophone, le Brésil, l'Indonésie, et les pays d'Afrique centrale) seront plus particulièrement analysés et les convergences ou divergences sur plusieurs aspects des politiques forestières mis en évidence. Le cas de la Guyane, seule forêt tropicale européenne, sera utilisé pour tenter de déterminer l'impact que peut avoir sur les pratiques locales des politiques issues d'un Etat industrialisé et fortement engagé sur les principes de gestion durable.

La *quatrième partie* analyse la résilience des choix collectifs et montre comment les représentations au niveau des États-Nations restent façonnées par une histoire ancienne ou plus récente liant les sociétés à leurs ressources forestières. Ces choix et ces configurations spécifiques du rapport aux forêts s'expriment dans les positions des pays dans la grande négociation internationale en cours sur la « déforestation évitée ».

La *cinquième* et dernière partie analyse les perspectives de consolidation d'un régime des forêts et d'une gouvernance mondiale à travers la rémunération des services environnementaux et le mécanisme REDD. Une des issues possibles, sans toutefois être la seule, d'une telle dynamique est celle d'une gestion mondialisée des dernières grandes forêts tropicales à travers des abandons consentis de souveraineté en échange de rémunérations correspondant à la conservation d'un patrimoine érigé en « bien public mondial ».

Première partie

les politiques publiques dans l'émergence d'un régime international des forêts tropicales

« Un régime se définit par des normes de comportement : il existe lorsque les acteurs ne peuvent plus prendre leurs décisions de manière totalement autonomes. Cela ne veut pas dire que le comportement des acteurs sera conforme à celui qui est inscrit dans le régime mais qu'il existe une sorte de loi surplombante par rapport à laquelle ils sont amenés à se définir, et qu'éventuellement, ils peuvent avoir à payer un certain prix s'ils s'en écartent ouvertement. En bref, on n'est plus totalement libre de faire n'importe quoi ; la transgression peut avoir un coût ».

Marie-Claude Smouts, intervention inaugurale à l'atelier « Régime international, déforestation évitée et évolution des politiques publiques et privées affectant les forêts dans les pays du Sud », novembre 2007.

I. La notion de régime

Lors de l'atelier organisé dans le cadre de ce projet de recherche, M.-C. Smouts (2008) rappelait que la théorie des régimes est d'abord une théorie de la coopération entre États. Cette théorie envisage comment des stratégies nationales fondées sur l'optimisation de l'intérêt individuel se transforment en stratégies internationales fondées sur l'optimisation de l'intérêt collectif. Elle analyse cette transformation par l'intermédiaire du concept de régime. La notion de régime permet de prendre en compte le fait qu'il existe un ensemble de normes sociales internationales qui ne font pas l'objet d'obligations juridiques mais qui pourtant pèsent sur le comportement des États.

La caractéristique première de la notion de régime est sa flexibilité, sa plasticité. Le corollaire étant que ses interprétations peuvent être diverses, car ses limites sont floues, et que des systèmes de natures assez différents peuvent être englobés sous le label régime.

Certains ont pu voir l'origine du concept dans le courant néo-institutionnaliste en économie (Smouts 2007). Suivant cette analyse, les régimes seraient nés d'un besoin d'institutions, ressenti au début des années 1980, afin de pallier les insuffisances et défaillances du marché. En effet, pour des raisons liées à la diffusion imparfaite de l'information ou aux frottements que représentent les coûts de transaction, les marchés sont incapables de réaliser les objectifs d'intérêt général et de réguler l'économie de manière optimale s'ils sont laissés à eux-mêmes. Les régimes peuvent être vus comme une transposition dans le domaine des relations internationales de cette démarche néo-institutionnaliste en économie : les relations inter-étatiques ont besoin d'un cadre à des fins d'optimisation.

Lorsque l'intérêt général est considéré au niveau mondial, les États sont alors concernés par une institutionnalisation de leurs rapports et la meilleure gestion et diffusion de l'information. La réponse ne peut pas, à l'évidence, résider dans le seul rôle des marchés par la mondialisation et la libéralisation des échanges commerciaux. En effet, les problèmes de l'imperfection des marchés seraient posés dans les mêmes termes qu'au niveau national. Mais les réponses doivent différer en raison de la nature spécifique des États qui ne sont pas assimilables aux agents économiques qui interagissent au niveau national. Les régimes doivent donc constituer une réponse à cette exigence de régulation internationale, en définissant une nouvelle manière de régir les relations entre pays souverains. À cet égard, la théorie des régimes peut être vue comme une transposition dans le champ des sciences politiques de la théorie des jeux, plutôt que du courant néo-institutionnaliste.

La réponse apportée par les régimes est généralement considérée comme peu contraignante, et constituée de référents, par opposition à des conceptions plus dures et formelles tel qu'un gouvernement mondial dont les décisions s'imposeraient de manière indiscutable à l'ensemble de ses membres. La définition généralement acceptée provient de l'ouvrage de Krasner (1983) : « *un régime est un ensemble de normes, règles, principes et procédures de décision qui forment les anticipations des agents et guident leurs actions* ». Néanmoins on peut trouver d'autres conceptions dont la thèse d'Osthoft Ferreira de Barros (2001), sur les mécanismes permettant une convergence de vues entre parties à la négociation sur les questions environnementales, rend compte. Cet auteur considère, en effet, que des organisations internationales sont une forme de régime, de même que des Conventions internationales contraignantes. Humphreys (2006) distingue deux manières de conceptualiser les régimes : soit ils représentent une forme de gouvernance concrétisée par une Convention et ses protocoles ; soit ils sont constitués par des instruments ayant force de loi (accords environnementaux multilatéraux applicables aux forêts), la « *soft law* » (déclarations de principe), ainsi que les règles formelles dictées par la sphère privée (certification). La cohérence de l'ensemble est alors assurée par l'influence exercée par les éléments non contraignants, par la possibilité de

créer des « précédents » au sens juridique, et finalement par la traduction ultérieure de normes dans les textes de lois.

II. Objectifs d'un régime

La théorie des régimes étant une théorie de la coopération entre les Etats, ses objectifs sont la recherche des moyens et de la forme optimale de cette coopération dans un domaine donné. Un régime doit aller dans le sens d'une architecture institutionnelle qui permettra d'éliminer certains effets indésirables produits d'un côté par les imperfections des marchés et d'un autre côté par le cloisonnement des Etats dû à la souveraineté nationale.

Les régimes doivent servir à faciliter les négociations entre Etats et à instaurer des cadres (normes, règles, institutions) pour leur action ainsi que celle de leurs agents. Puisque les régimes doivent rester non formellement contraignants, c'est-à-dire éviter l'instauration de sanctions aux Etats lorsque certaines règles ne sont pas respectées, alors ils s'efforcent d'orienter l'action par d'autres moyens. En particulier, la définition et la diffusion de normes, règles et procédures doit aboutir à ce que ceux qui suivent une autre voie supportent des coûts. Il ne doit pas être neutre de respecter ou non le cadre fixé par le régime, sinon ce dernier ne serait pas effectif. Autrement dit, tout l'art du régime est d'imposer des choix sous une forme qui ne soit pas juridiquement contraignante.

Les régimes se justifient donc par leur objectif ultime de persuader les Etats de se conformer à certaines normes et pratiques afin de servir l'intérêt global ; ainsi que la méthode puisque la souveraineté nationale rend difficile l'imposition autoritaire du respect de ces normes et pratiques.

Deux courants de pensée divergent sur les conditions d'émergence des régimes internationaux : les uns considèrent qu'un "hégémon" prend les choses en main et impose un arrangement mutuellement satisfaisant pour résoudre les problèmes d'ordre collectif ; les autres considèrent que la présence d'intérêts individuels relativement convergents peut suffire à faire émerger un régime de manière endogène. Logiquement, l'une et l'autre conceptions ont des conséquences divergentes en termes de stabilité des régimes (Brahm, 2005). Mais il faut noter que dans un monde où les Etats sont souverains, les régimes émergent principalement pour des biens collectifs nécessitant une coopération internationale. Il est en effet difficile d'imposer des règles à des pays qui n'y ont aucun intérêt si le caractère bénéfique du bien ou service produit n'est pas avéré globalement.

III. Définition et éléments constitutifs d'un régime

Du fait d'une définition à géométrie variable, d'une caractérisation floue, de son caractère informel à de nombreux égards, il n'est pas évident de tracer les contours d'un régime. En particulier, certains objets traités par un régime sont aussi soumis à la sphère d'influence d'autres régimes, et il est délicat de pouvoir distinguer ces régimes les uns des autres, de tracer leurs limites d'influence et d'action.

Le cas des forêts est intéressant à cet égard, car plusieurs régimes ont un impact indéniable sur les décisions concernant les forêts. Citons les Conventions sur la biodiversité et le climat, sur le commerce international des espèces menacées, etc. Le régime sur les forêts est-il alors constitué par des éléments (les normes, règles, procédures...) consacrés principalement aux forêts, ou bien englobe-t-il plutôt l'ensemble des éléments ayant potentiellement un lien même indirect avec les forêts ? Nous pensons que la deuxième conception est défendable, mais pour des raisons de clarté et de méthode nous concentrons nos efforts sur la première conception.

Notre définition opérationnelle d'un régime dans le présent document est : l'ensemble des principes, normes, instruments, organisation, et accords contraignants / non contraignants qui orientent les décisions et les actions des Etats souverains et des agents dans un domaine, avec l'imposition de coûts lorsque ces orientations ne sont pas suivies.

Les principes et les normes non juridiques sont des modèles de comportement, globalement diffusés, qui en général ne sont pas spécifiques au secteur forestier. En foresterie, certains principes de gestion durable sont anciens si l'on accepte de limiter la notion à celle de la production soutenue de biens et services. Avec le sommet de la Terre de Rio (1992), la notion s'élargit avec notamment la prise en compte de la dimension sociale. Les entreprises ne sont pas en reste avec la notion de « Responsabilité Environnementale et Sociale » (RES) qui intègre une vision « faible » du développement durable³. Au niveau des Etats, les principes de transparence et de participation – activement promus par les organisations internationales au nom de la « bonne gouvernance » – facilitent l'adoption de mécanismes et d'instruments qui auraient été jugés attentatoires à la souveraineté nationale encore quelques années auparavant. Ces principes et normes non juridiques sont, par définition, porteurs de valeurs et de représentation du monde. Ce qui, en sus de leur dimension abstraite et générale, les distingue des instruments de l'action publique qui sont présentés comme neutres et servant à « résoudre des problèmes » en aval du choix des politiques.

Les instruments sont des moyens d'action, des dispositifs, au service d'un objectif environnemental, social, politique. Les instruments sont porteurs de représentations et de logiques d'action. Ils peuvent ainsi révéler le sens d'une politique en lui donnant une pratique différente de son intention proclamée. Pour Lascoumes et Le Galès, « *un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (2004:13). Dans notre objet d'étude, il convient de distinguer entre les instruments volontaires ou expérimentaux et les instruments qui sont érigés en norme juridique et acquièrent ainsi un caractère contraignant. Dans la première catégorie on retrouvera ainsi la certification, les plans de zonage indicatifs, le mécanisme de développement propre ou les paiements pour services environnementaux ; dans la seconde, on trouve la fiscalité forestière, les plans d'aménagement forestier, les cahiers des charges de l'exploitation forestière, les systèmes d'adjudication des titres forestiers, etc.

Les conventions et accords internationaux peuvent être, eux aussi, divisés en deux catégories. Les accords contraignants sont signés par un pays qui doit appliquer ses décisions. Par exemple, le protocole de Kyoto au sein de la « Convention climat ». Les accords non contraignants sont signés par un pays qui peut choisir d'appliquer ou non ses directives. Par exemple la Convention climat. Une place particulière est faite ici aux organes des Conventions et des traités internationaux, comme la CITES, le FNUF, le GIEC ou le Comité Exécutif du MDP. Ces organes diffusent des informations, voire émettent des avis qui valent interdiction ou instaurent des autorisations préalables (comme dans le cas de la CITES avec ses listes hiérarchisées d'espèces menacées conduisant à en restreindre l'exploitation et la commercialisation selon le classement établi). L'influence du GIEC est bien connue, mais celle du Comité Exécutif du MDP l'est moins ; cet organe décide de l'éligibilité des projets présentés au titre du mécanisme de développement propre (MDP) et, à ce titre, à joué un rôle important dans le faible succès des projets de boisement industriels présentés à ce guichet de subventionnement par des « crédits carbone ». Ces organes sont des institutions, au sens de règles du jeu socialement acceptées par les acteurs du champ concerné. Les institutions procurent le cadre normatif dans lequel vont s'inscrire les activités des organisations (Bouma, 1998).

³ Sur les notions de durabilité forte ou faible, voir Godard (1994)

Les Réseaux Mondiaux de Politique Publique

Les Réseaux Mondiaux de Politique Publique (réseaux MPP) se distinguent d'autres types de gouvernance (en particulier les Conventions) par les acteurs qui les font émerger puis fonctionner. Il s'agit d'initiatives déclenchées par l'une des composantes de la société (entreprises, ONG...) ce qui exclut les accords négociés entre États ou les enceintes de discussion animées par des représentants officiels. L'action des réseaux MPP s'apparente à l'analyse et à la diffusion d'informations, pour entretenir des discussions et provoquer *in fine* des décisions étatiques plus formelles. Les marchés sont également une cible potentielle.

Selon Reinicke et Deng (2000), deux phénomènes sont à l'origine des réseaux MPP. D'une part la libéralisation économique et politique : l'ouverture des frontières aux capitaux et au commerce, la prédominance accordée au marché et le rôle diminué des États, ont eu des effets négatifs dans certaines zones vulnérables et ont fait apparaître des problèmes nouveaux ; la démocratie qui s'est imposée à un nombre croissant de pays a donné un droit de parole à des millions de personnes, mais a complexifié les interactions politiques et sociales. D'autre part, la révolution technologique permet de connecter de très nombreuses personnes, ce qui a considérablement augmenté la taille et la diversité au sein des réseaux de communication.

Dans ce contexte nouveau les réseaux MPP sont apparus naturellement. Ils sont difficiles à définir, car ils revêtent des formes diverses selon les problèmes abordés. On peut néanmoins identifier plusieurs de leurs caractéristiques de base :

- ils rassemblent des personnes et des institutions en provenance de zones géographiques et de secteurs d'activité différents
- leurs membres utilisent abondamment les nouvelles technologies de l'information pour se constituer, dialoguer, et agir
- les problèmes qu'ils soulèvent ont généralement des caractéristiques proches de celles des BPM, dans la mesure où ils ont des effets transfrontaliers et que leur gestion nécessite une coopération internationale
- ils sont généralement "trisectoriels", car ils se composent de représentants de l'autorité publique (gouvernements locaux ou nationaux), du secteur privé (entreprises), et de la société civile (ONG)

Les activités des réseaux MPP sont variables. Ils peuvent avoir pour objectif de faire émerger un problème sur la scène internationale afin que les solutions soient négociées dans des cadres intergouvernementaux formels (par exemple la campagne internationale contre les mines anti-personnel). Ils peuvent aussi faciliter la négociation et l'établissement de normes mondiales, dans les cas où les conflits aigus entravent les discussions (e.g. Commission mondiale sur les barrages). Dans d'autres cas, leur activité se cantonne à l'analyse et la diffusion d'informations, qui deviennent alors disponibles aux décideurs pour prendre les décisions appropriées (par exemple le GCRAI qui gère des centres de recherche spécialisés sur des aspects liés à l'agriculture). Enfin, les réseaux de MPP sont parfois conçus pour mettre en œuvre des traités internationaux en raison de leur plus grande efficacité supposée dans le choix des actions à financer, ceci grâce à leur meilleure représentativité et leur ancrage local.

Tableau 1 : Les principaux éléments du régime international des forêts

PRINCIPES / NORMES NON JURIDIQUES	INSTRUMENTS	NORMES JURIDIQUES / INSTRUMENTS LEGAUX	ACCORDS INTERNATIONAUX, ORGANES DES CONVENTIONS et RESAUX MONDIAUX D'ACTION PUBLIQUE	ORGANISATIONS
Responsabilité environnementale et sociale		Cahiers des charges		Banque Mondiale FAO PNUD
Critères et Indicateurs de gestion durable	Certification	Plans d'aménagement forestier	Forum des Nations-Unies sur les Forêts FNUF (UNFF)	FSC PEFC
	Exploitation à impact réduit		Accord International sur les Bois Tropicaux (AIBT)	Organisation Internationale des Bois Tropicaux - OIBT (ITTO) Organisation Africaine du Bois (ATO)
Participation	Plans de zonage	Classement des forêts		FEM (GEF) FFEM
	Accords de Partenariat Volontaires (APV) dans le cadre de FLEGT (<i>Forest Law Enforcement and Trade</i>)	Observateur Indépendant des attribution des titres forestiers	CITES (<i>Convention on International Trade of Engendered Species</i>)	Commission Européenne
Transparence	Observateur Indépendant du contrôle des infractions forestières	Systèmes nationaux d'adjudication		G8
	Paielements pour services environnementaux – PSE (PES)		Convention sur la Diversité Biologique (CBD)	PNUE (UNEP)
	Mécanisme de développement propre - MDP (CDM)	Rétrocession taxes aux entités locales	Convention-Cadre des Nations-Unies pour les Changements Climatiques – CNUCCC (UNFCCC) Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat - GIEC (IPCC) Comité Exécutif du MDP	
	Mécanismes expérimentaux de transfert de gestion	Lois de décentralisation	Commission des droits de l'Homme de l'ONU (peuples autochtones)	Panel Indépendant d'Inspection de la Banque Mondiale
		Lois de dévolution (e.g. Madagascar)		WWF
		Contrats de gestion entre l'État et les entités décentralisées ou les communautés		Friends of the Earth
		Forêts communautaires		Rainforest Foundation
	Concessions de conservation	Parcs nationaux		Conservation International
		Interdiction d'exporter des grumes		Greenpeace
		Quotas d'exportation		
		Taxation environnementale	Organisations thématiques régionales ou sous-régionales de pays (CEFDHAC...)	

IV. Les positions des organisations dans le débat international sur les forêts

Les organisations peuvent être publiques ou privées, elles engagent d'abord leurs membres et sont des forces actives de proposition et de prescription, voire de financement. La différence entre institutions et organisation n'est pas toujours simple à établir, car des organisations comme le FMI ou la Banque Mondiale sont également des institutions dans la mesure où elles produisent ou relayent des principes normatifs (sur les règles de financement publiques) qui façonnent les conduites d'un nombre très large d'acteurs. Mais leur pratique étant également fortement marquée par des prescriptions parfois contestées et, pour la Banque Mondiale, le financement de réformes (notamment dans le secteur forestier), nous les classons dans la colonne des organisations.

Les organisations qui contribuent à façonner le régime international des forêts ont toutes pour objectif ultime la préservation des forêts tropicales, mais elles ont des cultures d'intervention différentes, qui conduisent à des représentations distinctes du « problème forestier ». On a choisi de représenter ces positions sur un graphe organisé autour de 2 axes croisés :

- l'axe horizontal indique le positionnement par rapport à la question très controversée de l'exploitation des forêts naturelles. Cette exploitation peut être industrielle (régime de la grande concession industrielle ou de la grande propriété forestière, comme au Brésil) ou artisanale (dans ce cas, la position sur le second axe précise la position) ;
- l'axe vertical indique la préférence pour un mode de gestion centralisé public (qu'on peut considérer comme le modèle forestier traditionnel) ou pour un mode local et communautaire.

Le paysage qui se dessine fait apparaître 4 à 5 groupes d'affinités de positions.

En haut à gauche, les organisations centrées sur le produit bois (Organisation Internationale des Bois Tropicaux, Organisation Africaine du Bois), qui sont historiquement liées à l'activité de production de bois et qui promeuvent une « exploitation durable ». De par leur nature de « club de nations », où chaque pays mandate un représentant, ces organisations sont naturellement enclines à privilégier la gestion centralisée publique, même si l'OIBT prend de plus en plus en compte la foresterie communautaire.

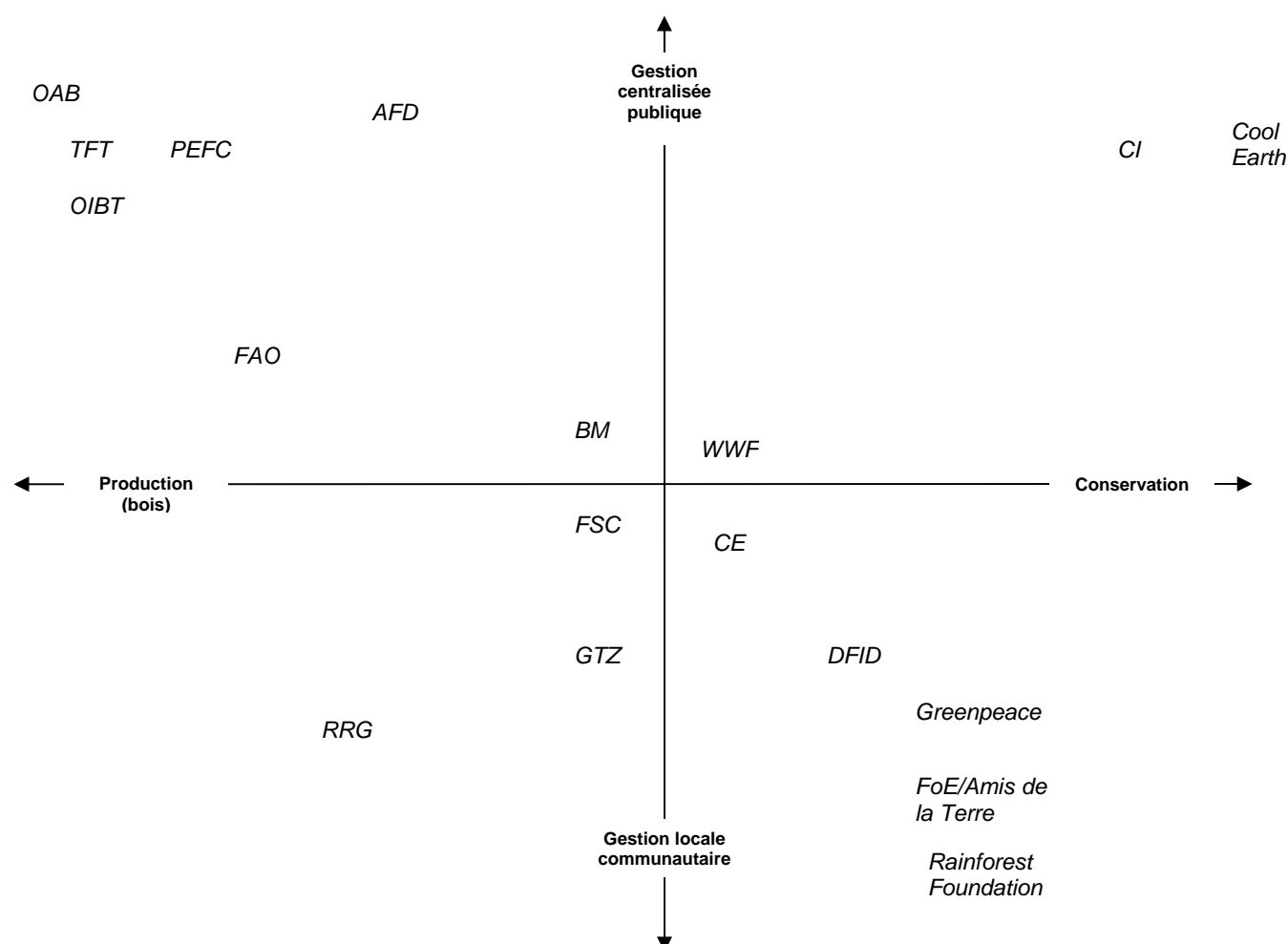
- On trouve également la FAO dans cette région du graphe. L'organisation des Nations-Unies, qui a joué longtemps un rôle majeur en matière d'expertise forestière tropicale et de prescription politique (avant de céder cette place à la Banque Mondiale au début des années 1990) reste marquée par une tradition forestière orientée vers la production, bien que la foresterie communautaire constitue depuis quelques années un thème en plein développement au sein de la FAO.
- L'Agence Française de Développement reste très marquée par une culture de la gestion centralisée publique. L'AFD, qui par l'intermédiaire de sa filiale PROPARCO a mis sur pied un mécanisme de crédit pour aider les entreprises forestières opérant en Afrique à financer les plans d'aménagement forestiers, n'a pas investi le champ de la foresterie communautaire ou des petites exploitations artisanales. En RCA, l'AFD finance un projet (PARPAF) d'appui au développement de l'aménagement forestier. A l'opposé des choix faits dans les autres pays d'Afrique centrale où l'aménagement forestier est délégué (sur la base de normes et directives édictées par l'administration), et est à la charge technique et financière des concessionnaires, l'AFD a orienté la RCA sur le choix d'un service public d'aménagement. Celui-ci – nommé cellule nationale d'aménagement – effectue les inventaires et réalise les plans d'aménagement (contre facturation) pour la demi-douzaine d'entreprises concessionnaires qui opère dans le pays. Ayant été attaquée par des ONG, dont les Amis de

la Terre, pour le soutien apporté à l'exploitation forestière en Afrique via le système de prêt évoqué, l'AFD a accru ses investissements en matière de conservation des forêts, concluant des partenariats avec une organisation aussi emblématique que Conservation International, et intervenant sur le financement des aires protégées à Madagascar. Le PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification*), organisation d'origine européenne (anciennement nommée *Pan-European Forest Certification scheme*) accorde son label notamment en concluant des accords avec des associations régionales ou nationales de propriétaires forestiers, ou en développant des accords de « reconnaissance mutuelle » qui permettent d'adjoindre le label PEFC à des systèmes nationaux de certification, comme les systèmes canadiens ou états-unis. On trouve également le *Tropical Forest Trust* (TFT), organisation dont l'objectif est d'améliorer la gestion forestière dans les concessions.

- En haut et à droite du graphique (Figure 1), *Conservation International* (CI) est la plus connue des organisations tournées vers la stricte conservation des forêts, et qui privilégie différentes formules pour soustraire des zones forestières à l'exploitation industrielle ou locale, de l'achat de terres (quand la législation le permet), aux concessions de conservation (rachat de droits d'exploiter aux entreprises et/ou aux gouvernements), aux contrats du même nom (accords avec les communautés locales en échange de paiements compensatoires pour faire cesser les activités destructrices). Dédié à l'achat de forêts tropicales afin de les conserver, l'association *Cool Earth*, qui cible l'Amazonie a, été accusée par le gouvernement Brésilien de ne pas respecter la souveraineté du pays.
- En bas à gauche, on peut placer le consortium *Rights and Resources Group* (RRG), qui regroupe des ONG et des organisations de recherche comme le CIFOR, et qui milite pour la reconnaissance des droits fonciers des communautés et pour qu'une priorité soit donnée à l'exploitation forestière artisanale aux dépens de la grande concession industrielle. Une organisation comme RRG ne voit pas d'un œil favorable les initiatives de CI, perçues comme une marginalisation des populations sur leurs propres terres en échange de compensations monétaires, quand RRG promeut pour sa part une logique d'auto-développement.
- En bas à droite, on trouve une série d'ONG critiques envers l'exploitation forestière industrielle et favorable à la foresterie communautaire, avec une attention particulière pour les « peuples autochtones » dans le cas de *Rainforest Foundation*. La position de ces organisations sur l'exploitation des forêts naturelles est parfois ambiguë. L'exploitation des « forêts anciennes » est rejetée mais l'exploitation de différentes forêts par les populations n'est pas considérée comme devant poser des problèmes de durabilité : les « communautés » ne sont jamais soumises à une analyse critique de leur fonctionnement interne et des choix collectifs qui se reflètent de leurs pratiques vis-à-vis des ressources forestières (s'il y a problème, la responsabilité est imputée soit à l'influence des Etats centraux qui ont affaibli et délégitimé les institutions traditionnelles, soit aux « élites » corrompues de ces communautés). Le mécanisme REDD semble introduire une nouvelle ligne de clivage entre ces organisations : si Greenpeace est très actif dans les négociations, *Rainforest Foundation* est très critique, craignant que ce mécanisme ne soit utilisé par les gouvernements pour geler les droits d'usage des populations autochtones afin de réduire la déforestation et la dégradation.
- Autour du centre, on retrouve des organisations internationales (la Banque Mondiale, la Commission Européenne), des coopérations bilatérales (comme le DFID britannique), mais aussi des ONG comme le *Forest Stewardship Council* (FSC), qui promeut l'un des principaux systèmes de certification et fait des efforts significatifs pour certifier des forêts communautaires et des réserves indigènes basées sur l'exploitation de produits autres que le bois. La recherche d'un équilibre entre exploitation industrielle, exploitation artisanale et

conservation est recherchée. Le WWF se différencie de plusieurs autres ONG, en étant disposée à travailler avec les grandes entreprises pour améliorer leurs pratiques forestières et sociales, et les accompagner vers la certification FSC. Le GTZ allemand et le DFID britannique sont plus sensibles à la foresterie communautaire et à l'exploitation forestière artisanale qu'à la foresterie industrielle. DFID est tout particulièrement sensible à la possibilité d'utiliser les mécanismes REDD pour conserver les forêts, tandis que GTZ est plus investie dans la promotion de la certification.

Figure 1: graphique des positions de quelques organisations en matière d'utilisation et de gestion des forêts



OAB = Organisation Africaine du Bois ; OIBT = Organisation Internationale des Bois Tropicaux ;
 AFD = Agence Française de Développement ; PEFC = Programme for the Endorsement of Forest Certification ;
 BM = Banque Mondiale ; CI = Conservation Internationale ; CE = Commission Européenne ;
 FSC = Forest Stewardship Council ; DFID = coopération britannique ; GTZ = agence de développement allemande ;

V. Une méthode d'analyse des politiques relatives à la forêt

Les politiques publiques sont des objets composites, résultante d'un ensemble de forces, de volonté politique, de pressions de différents groupes d'intérêt, elles-mêmes prenant appui sur des représentations et des croyances, et les analyser suppose de démêler l'écheveau de ces différentes forces et influences.

Une politique publique est, dans sa définition la plus large, un « programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » (Mény et Thoenig, 1989, p. 30). Mais, P. Muller (1990) voit aussi dans les politiques publiques un processus de médiation sociale visant à prendre en charge « les désajustements qui peuvent intervenir entre secteurs ou entre un secteur et la société globale » (p. 24). L'analyse des politiques publiques ne doit pas être vue comme simple décryptage des discours gouvernementaux (ou ceux de la Banque Mondiale) dans un secteur donné. Une politique publique a des origines (référentiels théoriques, influences directes ou indirectes de différents acteurs), des héritages (poids et contrainte des choix antérieurs), des modes d'élaboration (arbitrages, jeu institutionnel...), des instruments (mécanismes économiques, lois et règlements, dispositifs institutionnels...), des modes de mise en œuvre, des effets (prévus et imprévus). Les acteurs ne sont pas passifs : ils s'approprient les politiques ou certains aspects de celles-ci, détournent les instruments ou mettent en échec les modalités de mise en œuvre, ils jugent ces politiques et contribuent à les modifier. Une recherche sur les politiques publiques est ainsi une entreprise intégrative : elle embrasse plusieurs disciplines, plusieurs dimensions de la recherche opérationnelle (modélisateur, évaluateur, analyste institutionnel...) et se déploie à différentes échelons de l'ensemble social (du village aux fora internationaux, en passant par les ministères et les communes).

1. De la conception des politiques à leur mise en œuvre

Plusieurs niveaux d'analyse sont possibles pour le chercheur, et doivent être envisagés dans une séquence continue. Le plus communément pratiqué est celui de l'analyse des origines et de la construction d'une politique publique (qui constituent ici la première phase de notre cycle d'analyse présenté ci-dessous), avec le recours aux notions de référentiels, que l'on peut examiner, toujours selon P. Muller, selon trois dimensions : cognitive (les référentiels donnent des éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre), normative (ils définissent des valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement des problèmes) et instrumentale (ils définissent les principes qui doivent orienter l'action en fonction de ces savoirs et de ces valeurs).

L'analyse des politiques publiques dans les pays en développement est, en outre, fortement marquée par celle du jeu des acteurs « extérieurs » (bailleurs de fonds, organismes internationaux...) et par la dialectique des pressions et des soumissions (partielles) entre ces « partenaires » et les gouvernements du pays en développement. Dans le domaine des politiques forestières, une analyse de ce type est proposée par F. Ekoko (1997 et 2000), dans une série d'articles où sont décrites les relations entre la Banque Mondiale et le gouvernement camerounais lors du processus d'élaboration de la loi forestière de 1994 – qui allait être une source d'inspiration pour les autres réformes nationales dans la sous-région d'Afrique Centrale – les pressions des autres acteurs (notamment celles prêtées à la France) pour ménager leurs intérêts, et la rebuffade d'une fraction négligée de l'État dans le dialogue et le jeu des pressions : celle de parlementaires, qui modifieront substantiellement plusieurs aspects du texte préparé par une équipe de technocrates gouvernementaux en relation étroite avec les experts de la Banque Mondiale.

Trop souvent l'histoire s'arrête là. Et c'est un des reproches fréquemment fait aux organismes internationaux – à la Banque Mondiale en particulier – que de se concentrer plus sur le « design »

des politiques publiques exprimées dans un corpus de textes législatifs et réglementaires plutôt que d'analyser et d'évaluer la mise en œuvre « sur le terrain ». Cette difficulté est partagée par de nombreux analystes qui n'ont souvent pas les moyens ni le temps de recueillir des données de première main et de les évaluer en tant que manifestation plus ou moins concrète de la mise en œuvre d'une politique publique repérable. Lorsque les analystes font l'effort d'aller au delà de l'analyse des origines et de la construction d'une politique publique, ils s'appuient généralement sur des informations « remontées du terrain » par des observateurs qui tendent à percevoir les formes concrètes des politiques publiques proposées (généralement des instruments et des institutions) comme des paquets cohérents, quand souvent ce sont des compromis mal ficelés dont la mise en pratique est, dès lors, douteuse. Dès lors, il est tentant de formuler des jugements définitifs (« tel concept, cela ne marche pas ») sans voir que les épreuves auxquelles les concepts-clé de ces politiques doivent être soumises, n'ont pas été organisées dans des conditions adéquates⁴. Ce qui veut dire que l'analyse de la « mise en œuvre », est une étape particulièrement importante de l'étude des politiques publiques (elle constitue la deuxième phase de notre cycle d'analyse), et que celle-ci ne peut se dispenser d'une connaissance préalable et d'une compréhension approfondie des conditions d'élaboration des ces politiques, c'est-à-dire des contradictions dont elles sont inévitablement porteuses.

2. L'appropriation différenciée des politiques publiques

La troisième phase concerne la réception, l'appropriation et l'usage que les acteurs locaux font des éléments des politiques publiques qui leur parviennent à travers différents processus de médiation sociale – comme les projets. La manière dont les acteurs locaux s'approprient – ou rejettent – ces éléments peut être qualifiée de différenciée, variant selon les lieux et les groupes sociaux, et incluant toute une gamme d'attitudes, parmi lesquelles le « détournement » des projets, des mécanismes ou des institutions (par rapport à l'objectif des concepteurs) est un cas de figure courant. L'une des raisons fondamentales de cette appropriation différenciée tient aux différences de représentations et d'objectifs entre les artisans de la politique sectorielle et les acteurs locaux. La conservation de la biodiversité est un objectif récurrent des politiques forestières avancées par les gouvernements – fortement encouragés dans cette voie par les bailleurs et les institutions internationales – mais on sait que cette préoccupation est rarement directement celle des ruraux des zones forestières ou celles des exploitants. Un autre exemple est fourni par les politiques de « mise en ordre » de l'espace forestier⁵, dont la traduction opérationnelle est un plan d'affectation des terres procédant d'un zonage du territoire. Vu par un planificateur, résoudre le problème de « concurrence » sur l'usage des terres passe forcément par la séparation des usages et la spécialisation des espaces. Or, et tout particulièrement dans les zones forestières, les usages traditionnels s'entremêlent et un même lieu peut recevoir plusieurs destinations d'usage dans le temps ou selon l'identité de l'utilisateur. L'antagonisme des deux conceptions ne conduit pas forcément au rejet pur et simple des initiatives de la puissance publique : celles-ci sont utilisées, plus ou moins largement, pour servir les intérêts du groupe ou d'un groupe particulier, contre d'autres acteurs. Ainsi en a-t-il été des « commissions paysans-forêt » en Côte d'Ivoire dans les années 1990 (voir encadré)

4 Ce fut le cas, par exemple, du premier appel d'offres pour l'attribution de permis forestiers au Cameroun en 1997. Les résultats de la première attribution furent jugés très insatisfaisants (Brunner et Ekoko, 2000 ; Bikié et al., 2000), avec de nombreux attributaires notoirement « peu professionnels » gratifiés de permis sur la base de « critères techniques » très subjectifs sinon douteux. Certains observateurs conclurent à l'inadaptation de ce type de procédure concurrentielle au Cameroun. Un travail intensif de révision de procédure d'attribution, de clarification et d'objectivation de certains critères, a permis d'améliorer le mécanisme (avec entre autres la présence d'un « observateur indépendant ») et d'organiser de manière relativement satisfaisante (du point de vue de la régularité des opérations) d'autres cycles d'attribution à partir de 1999. Voir Collomb et Bikié, 2001.

⁵ Voir Karsenty et Marie (1998).

Encadré 1. Enjeux socio-politiques et « appropriation différenciée » d'une politique forestière en Côte d'Ivoire

Dans le cadre d'un vaste projet associant plusieurs bailleurs de fonds internationaux, la "reprise en main" des forêts classées (pour la plupart avant-guerre) de l'Est de la Côte d'Ivoire, a été entreprise au début des années 1990 sous la houlette de la SODEFOR, société d'État, avec l'assistance technique de l'ONF. Le principal problème auquel se sont trouvés confrontés les ingénieurs et techniciens de l'aménagement fut la présence de milliers d'agriculteurs, ivoiriens et immigrants sahéliens confondus, au sein de ces forêts. Nombreux parmi eux sont ceux qui se sont installés là munis d'autorisations administratives, expression des contradictions (au moins apparentes) de la politique de l'État ivoirien. Consciente de cette difficulté, la SODEFOR a mis en place des "Commission Paysans-Forêt", "*organes de dialogue, de conciliation et de propositions*", pour chaque forêt classée destinées, sinon à négocier, tout au moins à discuter des plans d'aménagement.

La "reprise en main" a été matérialisée par la délimitation des superficies des forêts classées sous forme de plantations de lignes de teck. Les plans d'aménagement rédigés au cours du projet étaient très inspirés des plans-types de l'ONF des années 1970, leur faisabilité dépend toutefois des opérations qui impliquent des reboisements et des opérations sylvicoles sur des surfaces agricoles avec à la clé le déplacement et la réinstallation de milliers de chefs d'exploitation. Le caractère opérationnel de ces schémas d'aménagement était douteux, dans la mesure où un certain nombre de paysans, notamment les "néo-ruraux", mettent en question la légitimité de la nouvelle politique forestière de l'État ivoirien en pointant les contradictions des pratiques présentes et passées de l'administration. Un représentant des paysans (comité des jeunes) à Diambarakro (près du Ghana) disait à ce propos : "*Les attributions ont été émises par le Ministère de l'Agriculture et la Direction de Eaux et Forêts, dont la SODEFOR est une branche. Pourquoi ce revirement de politique qui fait que la SODEFOR ne respecte pas les décisions de sa propre administration ?*"

Sur le plan des pratiques d'aménagement, les objectifs assignés à la forêt classée étaient entièrement déterminés par la SODEFOR. Les critères de constitution des séries agricoles n'étaient pas discutés par les Commissions Paysans-Forêts, ni leur mise en application, pas plus que les stratégies de reboisement des jachères et des plantations agricoles. Beaucoup d'espoirs sont fondés sur les possibilités d'intensification, en s'appuyant sur les projets de stabilisation et d'intensification à la périphérie des forêts classées et la réinstallation des "illégaux". Mais les recensements de terres disponibles effectués en périphérie des projets classés montraient clairement que l'ensemble des terres, jachères comprises, est approprié au travers de maîtrises foncières variées, et que ces réinstallations seraient très difficiles si l'on voulait suivre le schéma qui prévalait encore à la SODEFOR au milieu des années 1990. De plus les services de l'agriculture n'avaient pas été impliqués.

La représentativité des Commissions Paysans-Forêts était faible, et jugée comme telle par de nombreux cadres de terrain de la SODEFOR. De fait, les « allochtones » (ivoiriens d'une autre région, Baoulés en l'occurrence) et surtout les non-ivoiriens (Sahéliens surtout) étaient à peine représentés et ignoraient parfois même l'existence de la commission. Significatif – et un peu prémonitoire (l'étude a eu lieu en 1996), ce que des agriculteurs « autochtones » nous ont confié : « Nous ne renoncerons pas à nos plantations [dans les forêts classées], mais nous appuierons le gouvernement pour faire partir les étrangers de nos forêts »

La « décentralisation » de la gestion des forêts constitue un domaine de choix pour les phénomènes « d'appropriation différenciée ». Derrière cette notion très générale de décentralisation, on retrouve des préoccupations d'efficacité et d'équité. Efficacité quand à la gestion des ressources, supposées mieux assurée quand elle est décidée et organisée au niveau des usagers directs. Équité dans le partage des bénéfices, avec des mécanismes d'affectation directe des revenus aux structures locales. Mais au niveau local l'efficacité est rarement recherchée au niveau de la gestion des ressources, mais plutôt dans la valorisation monétaire de celles-ci et dans le mode de redistribution des richesses

créées. Quant à l'équité, la décentralisation et la dévolution des attributs de gestion conduit bien à une nouvelle répartition des rentes entre populations, exploitants et État (y compris les collectivités publiques locales), mais pas forcément en défaveur des exploitants, lesquels restent sollicités pour des coupes dans les forêts communautaires au Cameroun ou dans les « coopératives » forestières en Indonésie. Quant à la redistribution au sein des communautés ou des collectivités locales, il est rare qu'elle n'entraîne pas des discriminations envers tel ou tel groupe, accompagnée de la constitution de patrimoines monétaires ou fonciers pas tout à fait collectifs. Bien sûr, les trajectoires d'appropriation différenciée des divers éléments des politiques forestières dépendent assez étroitement de la manière dont se fait la mise en œuvre. Au Cameroun, quand les forêts communautaires mises en place s'accompagnent d'un projet de soutien à la gestion opéré par une ONG rompue aux enjeux de la gestion locale, la forêt est gérée sur le mode de l'exploitation artisanale, et non « sous-traitée » au premier exploitant venu duquel on attend un maximum d'argent le plus rapidement possible.

3. Les difficultés de l'évaluation

La manière dont les acteurs locaux s'approprient une politique publique est donc fondamentale pour procéder à son évaluation, qui constitue la quatrième étape de cette analyse intégrée. Bien qu'elle soit traitée ici en fin de parcours, elle constitue le point d'entrée d'un cycle d'analyse des politiques. Mais évaluer correctement implique d'avoir analysé de manière appropriée les trois phases évoquées au-dessus : les origines et la construction de la politique – y compris le choix des instruments –, les conditions de sa mise en œuvre sur le terrain, les modalités d'appropriation (différenciée) par les acteurs locaux. L'évaluation doit en outre s'appuyer sur des dimensions spécifiques, comme les analyse d'impacts (environnementaux et sociaux), trop peu développées en France.

Il existe une abondante littérature sur l'évaluation des politiques, et il n'est pas question ici de réinventer des méthodes bien rôdées. Signalons simplement quelques erreurs fréquentes dans les analyses plus ou moins approfondies qui sont faites en la matière. La première, bien repérée dans les manuels d'évaluation économique, est celle qui consiste non pas à effectuer une évaluation « avec » et « sans » projet, mais « avant » et « après » (la mise en œuvre de la politique en question). Dans le cas d'une politique sectorielle, cela revient à ignorer plus ou moins complètement les interactions entre différentes politiques sectorielles, les changements institutionnels affectant toute la société et/ou les influences inter-sectorielles. Prenons à nouveau l'exemple du Cameroun : l'essor de l'exploitation illégale est imputée par certains analystes à la politique (inspirée par la Banque Mondiale) de mise en place d'une procédure d'adjudication pour les concessions qui a conduit l'administration entre 1996 et 1999 à ne pas renouveler les licences arrivées à expiration, réduisant ainsi drastiquement les surfaces légalement ouvertes à l'exploitation pendant une période d'environ 2 ans. Puis les acteurs se seraient habitués à agir illégalement et auraient continué dans cette voie, malgré la reprise des attributions en 1999⁶. On a là typiquement une lecture « avant / après » qui laisse de côté des transformations importantes qui ont affecté tant le secteur que la société camerounaise dans la seconde moitié de la décennie 1990 : l'apparition de surcapacités de transformation et l'informalisation croissante de l'économie comme réponse à la crise socio-économique du début des années 1990, marquée notamment par des réductions d'effectifs massifs dans la fonction publique et la dévaluation du Franc CFA⁷.

⁶ « Cette période d'incertitude pour les industriels qui a duré plusieurs années nécessaire à l'élaboration d'un système d'attribution des titres se voulant plus performant a en fait sonné le glas de la forêt camerounaise et de son exploitation durable ». Auzel et al, 2002

⁷ Le secteur informel fournit l'écrasante majorité des besoins domestiques d'une population de 15 millions d'habitants, notamment en bois, et dont les efforts de construction sont indiqués notamment par le doublement de la consommation de ciment entre 1996 et 2000. L'apparition de surcapacités de

Une autre catégorie d'erreurs potentielles vient de la confusion fréquente des « générations de problèmes ». Une nouvelle politique publique s'accompagne de la mise en œuvre d'instruments, de mécanismes et d'institution, par exemple de nouvelles règles de gestion. En tant que politique sectorielle, la politique forestière ne peut résoudre la plupart des problèmes de freins au développement et de pauvreté, même si son rôle est incontestablement d'y contribuer. La mise en place de nouvelles « règles du jeu » entraîne presque inévitablement des gagnants et des perdants potentiels. Des dispositifs de contournement de règles vont inévitablement se mettre en place avec plus ou moins de succès selon les circonstances, la « robustesse » des instruments (i.e. leur résistance intrinsèque à la fraude) et la qualité de la mise en œuvre de la politique. Le repérage ou le constat de stratégies de contournement peut conduire à formuler trop rapidement un diagnostic d'échec ou d'inadaptation d'une politique, alors que ces stratégies peuvent être réduites par l'adoption de solutions appropriées au nouveau problème posé par la résolution du premier.

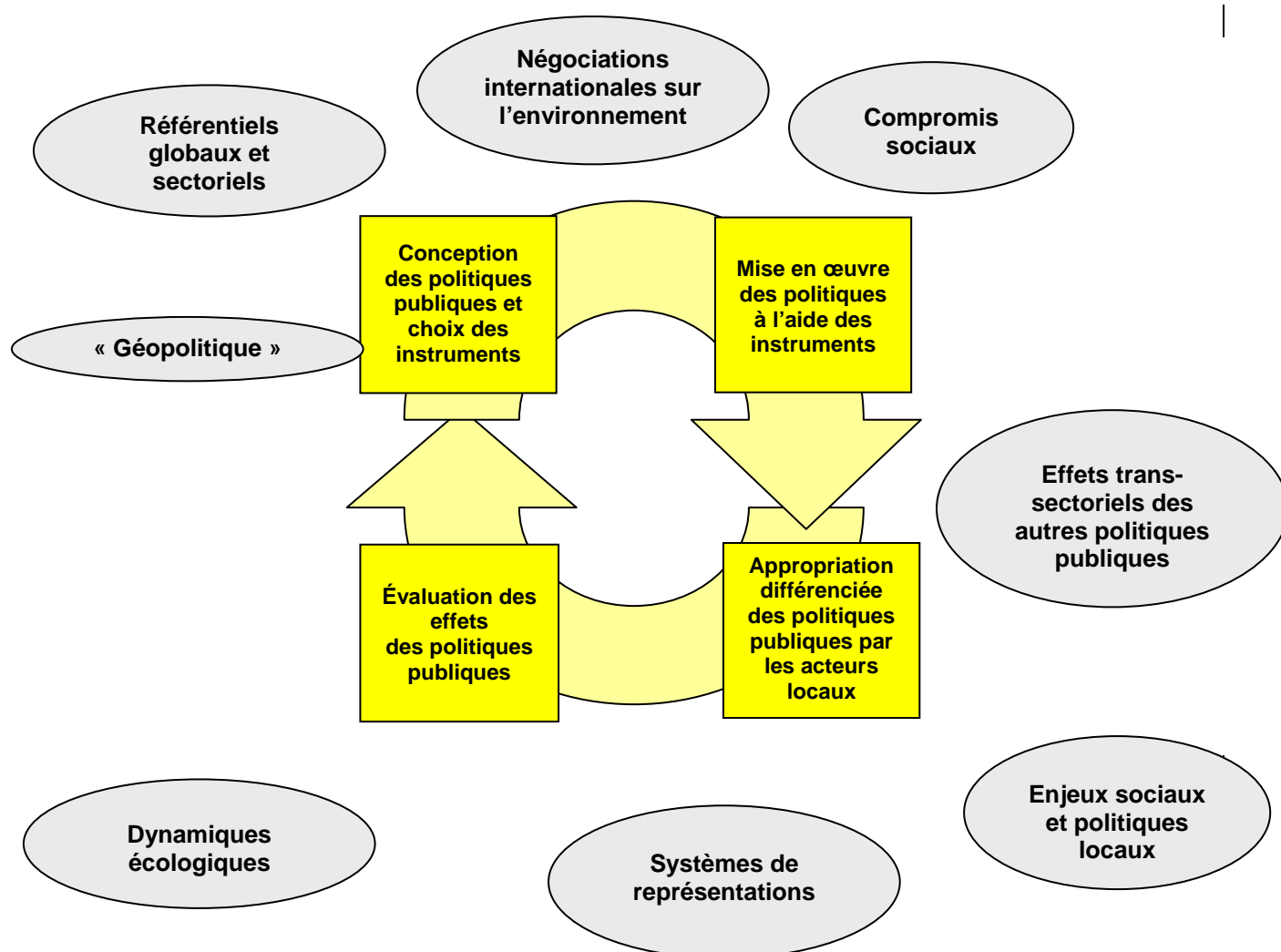
L'apparition de coupons falsifiés en marge du réseau de marchés ruraux du bois-énergie au Niger ne signifie pas que la politique axée sur le transfert de responsabilité et le partage des bénéfices entre villageois et administration ait échoué, mais qu'apparaît une nouvelle génération de problèmes qu'il faut traiter avec des réponses appropriées. Cependant, il est vrai qu'une « bonne » politique publique doit anticiper autant que faire se peut les problèmes de mise en œuvre qui seront rencontrés et que les instruments et les mécanismes doivent être compatibles avec le système institutionnel existant, notamment les capacités de contrôle. On sait que ce n'est pas tant la qualité des instruments en eux-mêmes qui est déterminante, mais la capacité du « régulateur » de les faire agir en système. Cependant, la possibilité de réformer l'ensemble des composants d'un système en même temps est bien rarement existante, et réformer implique de faire apparaître de nouvelles générations de problèmes.

4. Un schéma du cycle intégré d'analyse

On peut représenter cette démarche intégrée par un schéma assez simple représentant un cycle d'analyse des politiques publiques, ici celles intéressant la forêt, articulant le « global » et le « local ». Sur la boucle du cycle d'analyse, ont été distingués 4 sous-ensembles de recherche, que nous considérons comme indispensables à l'analyse pertinente d'une politique publique, par exemple une politique forestière. Autour des ces 4 sous-ensembles gravitent un certain nombre de facteurs influents qui constituent autant de détours indispensables à la compréhension des enjeux du déploiement des politiques publiques.

transformation, conséquence de la politique d'interdiction d'exporter des grumes et des conditions d'attribution requérant la construction d'une usine sur chaque UFA attribuée. À ces surcapacités industrielles vient s'ajouter le décalage entre l'offre durable et la demande de bois, du fait notamment de l'entrée en vigueur des conventions provisoires d'aménagement - exploitation qui limitent dorénavant à 1/30^{ème} ou 2500 ha par an la surface légalement exploitable sur les concessions. Ces facteurs sont déterminants pour comprendre le développement d'une exploitation illégale « structurelle » au Cameroun à partir de la seconde moitié des années 1990.

Figure 2 Cycle d'analyse d'une politique forestière



Encadré 2. La recherche et les politiques publiques

Les chercheurs sont souvent mal à l'aise dès qu'il s'agit d'analyser des politiques publiques, dans la mesure où ils ressentent les conflits d'intérêt en jeu et craignent d'intervenir dans un débat où ils n'ont pas de légitimité particulière et risquent de se départir de leur neutralité, vue à la fois comme un garant de qualité scientifique et une contrainte du fait du statut de non-ressortissant du pays en développement qui est également leur terrain de recherche⁸. De fait, l'analyse des politiques publiques est souvent le parent pauvre des grands organismes de recherche travaillant pour le développement, notamment ceux qui effectuent des recherches « finalisées ». La conception implicite qui domine l'état d'esprit de ces institutions est celle la « responsabilité limitée » : les chercheurs accumulent des connaissances, élaborent des méthodes et des instruments, puis les transmettent aux « décideurs politiques » qui exercent leur pouvoir de décision en toute connaissance de cause.

Pourtant le fait que l'ancien « Tiers Monde » des années 1960 a éclaté, avec des pays devenus « émergents », et des situations de développement très hétérogènes entre les pays restants, montre que la clé de la sortie du cycle du sous-développement et de la marginalisation que connaissent, par exemple, plusieurs pays d'Afrique, dépend très largement de la qualité des politiques publiques menées. Peut-on, dans ces conditions, renoncer à analyser et à proposer des améliorations et des changements à ces politiques publiques ?

Dans son rapport « La recherche au service du développement durable » (2003) R. Guesnerie apporte quelques éléments de réponse à ces interrogations, et justifie l'implication du chercheur dans la recherche de solutions : « *la recherche est aussi appelée à **éclairer** les arbitrages, les choix nécessaires entre des objectifs fréquemment contradictoires (...)* Le rôle de la recherche n'est d'ailleurs pas seulement d'éclairer ces contradictions mais aussi de tenter de les **dépasser** par l'invention de solutions réconciliatrices » (p. 10). Ainsi est esquissé un passage et tracé un continuum entre la recherche finalisée et l'aide à la décision, laquelle suppose une implication durable du chercheur dans le processus même de décision.

VI. *Politiques publiques forestières ou politiques publiques affectant les forêts ?*

Il n'existe pas de définition canonique des politiques publiques forestières. Mais si l'on suit la définition déjà évoquée de Mény et Thoenig (1989) pour lesquels une politique publique est « un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique », alors il pourrait s'agir d'un « programme d'action gouvernementale pour la gestion des forêts (en tant qu'espaces boisés et stock de ressource naturelle) sur le territoire national ». Cela inclut deux dimensions : le lieu de la formulation – la puissance publique, qui ne saurait être circonscrite au gouvernement central – et l'objet localisé et circonscrit de ces décisions – les espaces boisés sur le territoire national.

⁸ Avec tous les risques « politiques » que comporte la méconnaissance volontaire de l'économie politique du contexte de l'intervention de la « technique ». Ainsi dans le cas du projet ivoirien mentionné en encadré, qui consistait à « reprendre en main » les forêts classées « envahies par des agriculteurs illégaux », ni les assistants techniques ni les bailleurs de fonds (la Banque Mondiale et la CFD) n'avaient pris conscience du fait que certains aspects du projet étaient instrumentalisés par des groupes d'agriculteurs ivoiriens installés en forêt et bien déterminés à y rester, pour aider à l'expulsion progressive des immigrants sahéliens du foncier forestier qu'ils occupaient.

Une conséquence importante de cette définition est que les politiques forestières englobent toutes politiques s'exerçant sur les forêts (en tant qu'espaces boisés et stock de ressource naturelle), y compris agricoles lorsqu'il s'agit de conversion des forêts en zones d'agriculture, de peuplement et colonisation lorsqu'il s'agit de modifier la répartition démographique, de développement des infrastructures lorsqu'il s'agit de construire des voies de communication (routes, canaux), foncières lorsqu'il s'agit d'engager une réforme foncière comprenant les forêts, de conservation lorsqu'il s'agit de créer un réseau d'aires protégées, et ainsi de suite. Nous utilisons donc le terme de politiques publiques forestières dans le sens large de politiques publiques affectant les forêts (tropicales).

Dans la définition que nous avons donnée, il n'est pas précisé ce qu'est un programme d'action, en particulier quels sont les moyens de son expression ni quelles sont les limites de son mandat. Cela fait-il référence à des objectifs de type exploitation forestière durable ou développement du secteur agricole au détriment des espaces boisés ? Cela concerne-t-il des réformes institutionnelles de type décentralisation du pouvoir de décision du Ministère des Forêts aux administrations forestières et gouvernements régionaux ? Cela inclut-il des dispositions législatives afin d'orienter les investissements vers le développement des capacités de transformation nationales ? Cela permet-il des réformes en profondeur dans le domaine de la gestion foncière, dont les liens avec la gestion publique des forêts sont évidents ?

Une autre définition est donnée par un représentant malgache du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, qui est plus orientée vers le choix des instruments pour appliquer les objectifs : « *Une politique forestière est l'ensemble des mesures prises par les autorités publiques d'un pays pour réguler l'usage des espaces boisés, pour bien gérer les ressources forestières et pour valoriser les produits issus de la forêt* » (Andriantsilavo et al, 2006 : 226). Cette définition insiste sur la gestion active des forêts, leur mise en valeur, et le contrôle de l'Etat par la régulation.

Notre thème de recherche porte sur l'intervention de la puissance publique pour gérer une ressource ancrée dans un territoire national, et cette intervention peut revêtir de multiples formes : discours, textes de lois, financement, etc. En revanche les moyens d'action sur la ressource proviennent de plus en plus du secteur privé : compagnies forestières, gestionnaires des aires protégées, organismes de certification se substituant aux régulations publiques, etc. La gestion déléguée l'illustre, qui est un système de gestion contrôlé par la puissance publique mais appliqué par le secteur privé. En outre, ces politiques peuvent aussi concerner des espaces boisés sur des terres privées.

1. Le problème de l'intentionnalité

«Une politique publique constitue un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux) » (Knoepfel, et al, 2001: 29) (souligné par nous).

Dans cette définition, l'intentionnalité est un critère indispensable pour pouvoir parler d'une politique publique. Cet avis n'est cependant pas partagé par tous les analystes. Lascoume et Le Galès (2005), qui abordent la question des politiques publiques par l'analyse des instruments proposés dans le cadre de celles-ci, considèrent qu'il existe une vision réductrice des instruments de politique publique, ou Instruments d'Action Publique (IAP). Ces IAP sont des dispositifs techniques (ou mécanismes, systèmes...) qui organisent l'action selon des règles bien définies. La vision commune

est que ces instruments étant subordonnés à des objectifs décidés en amont, ils auraient les moyens d'atteindre ces objectifs avec une efficacité maximale.

En réalité, le choix des instruments n'est pas neutre et peut donner sa signification à une politique. Lascoumes et Le Galès (2005) donnent ainsi la définition suivante : « *Un IAP constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* ». La pondération des instruments renseigne donc sur les orientations politiques. Mais les auteurs vont plus loin en soutenant que ces instruments peuvent aussi, de manière intentionnelle ou non, définir *a posteriori* des politiques par les effets produits. Cette proposition autorisant la définition *a posteriori* d'une politique fait donc de l'intentionnalité une question contingente. On peut rapprocher cette position de celle de Mermet et al. (2005) qui proposent « *de construire l'évaluation de l'action publique en distinguant dès le départ le système de 'gestion effective' (l'ensemble des actions publiques qui ont un effet sur le problème d'environnement) et le système de 'gestion intentionnelle' (les actions publiques indépendantes des filières responsables des impacts négatifs, et qui ont pour mission d'induire des changements)* » (p. 133).

Ces propositions, par ailleurs bien distinctes, sont très utiles pour penser les trajectoires des systèmes socio-environnementaux, leur résilience aux désirs de changement exprimés dans les discours des politiques publiques. Dans le champ des politiques forestières, nombre d'auteurs analysent les facteurs « extra-sectoriels » qui exercent des effets sur la forêt. Comme le disent Angelsen et Kaimowitz (1999) « *non-forestry sector (extra-sectoral) policies and projects frequently affect forest destruction and poverty in forested area more than forest policies per se.* » Dans le cas du Brésil, par exemple, il est tout à fait clair que la déforestation est le produit d'un ensemble de décisions, de phénomènes économiques et de choix politiques pris en dehors du cadre sectoriel forestier. Pour autant, dès lors qu'il s'agit de comparer, voire d'évaluer, des politiques publiques, nous pensons que cet élargissement, par nature infini, empêche de mener ce travail à bien. L'analyse de P. Duran sur l'évaluation de l'action publique situe bien le problème :

« *Par nature, un problème public est complexe. Dès lors, il est souvent impossible d'identifier toutes les causes responsables d'un phénomène, or la recherche des causes est souvent la question lancinante de l'évaluation. Un positivisme naïf reste présent chez les décideurs publics qui conduit à penser que l'explicitation des causes vaut loi, assurant ainsi une possible maîtrise du réel. (...) Ce point est essentiel, car l'abandon de toute pensée magique dans le gouvernement des hommes a parfois conduit à installer au cœur même de la réflexion sur l'évaluation une croyance selon laquelle il n'y a pas d'effet sans cause. Par là même il est facile d'en déduire que toute situation sociale peut être "connue" (...) Or nous savons également qu'il peut y avoir des effets sans cause lorsque se produisent des phénomènes contingents, c'est-à-dire des phénomènes dus à la coïncidence de séries causales indépendantes. L'analyse des politiques publiques rend d'ailleurs compte de tels phénomènes lorsqu'elle évoque les effets liés d'une politique qui correspondent au télescopage de deux politiques qui sont étrangères l'une à l'autre mais porte sur le même tissu social (...) Plutôt que de chercher à appréhender une totalité dont on ne peut d'ailleurs situer les frontières, il est en effet préférable de se cantonner à sélectionner des chaînes causales dont on peut rendre compte à l'intérieur d'un cadre de référence précis* » (Duran, 1999).

On reviendra sur ce point lors de la discussion sur l'efficacité du mécanisme REDD (Réduction des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégénération), et la possibilité de prédire la déforestation future en fonction de politiques et mesures attendues, en troisième partie de ce document.

L'élargissement sans fin de la recherche des causes contenu implicitement dans la notion de « gestion effective » proposé par Mermet et al. (2005)⁹ ne nous semble donc guère approprié à la comparaison des politiques publiques que nous nous proposons d'effectuer. Il en va de même en ce qui concerne l'intentionnalité des politiques publiques. Sans devoir tomber dans l'illusion que le changement social et environnemental serait le produit exclusif des politiques publiques conduites par un Etat omniscient et rationnel, il nous semble que si le concept de politiques publiques doit avoir une utilité quelconque, on ne peut faire de l'intentionnalité un élément contingent. Comme le dit J. Chevallier (2005) : « *Sauf à vider le terme de toute signification, une politique publique comporte bel et bien un élément d'intentionnalité, un impératif de cohérence et un souci de rigueur, qui la placent sous le sceau du volontarisme* ». Ce qui n'exclut pas, bien au contraire, de prêter une grande attention aux effets inattendus de telle ou telle combinaison d'instruments dans l'évaluation de l'efficacité des politiques, pour préparer des dispositifs mieux adaptés à la complexité des contextes. On citera encore une fois P. Duran (1999), pour qui « *dans les contextes d'incertitude marquée il est donc souvent préférable de se fier plus à la rétroaction qu'à la programmation* ». "L'objectif essentiel est de gagner un savoir suffisant pour réduire la portée d'une surprise potentielle", dit Martin Landau, *c'est peut-être là la seule façon de conjurer la logique des effets pervers, c'est-à-dire de résoudre au moins intellectuellement le paradoxe d'Elster qui est de chercher à maîtriser ce qui n'est pas prévisible* ».

2. La question de la cohérence

La définition en exergue de ce chapitre parle d'« *enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes* ». La question de la cohérence nous semble devoir être traitée différemment de celle de l'intentionnalité. L'élaboration des politiques publiques se fait dans le cadre de systèmes de représentations, de croyances, et s'accompagne de compromis avec différentes forces sociales et politiques. Les politiques forestières tropicales fournissent de nombreux exemples d'incohérence.

Certaines peuvent être non-intentionnelles – par exemple les mesures d'interdiction d'exporter du bois non transformé prises par certains gouvernements conduisent fréquemment à l'apparition de surcapacités de transformation du bois par le jeu des changements des prix relatifs qui sont contradictoires avec les objectifs de gestion durable, mais les décideurs politiques souvent l'ignorent. Dans un tel cas, l'incohérence manifeste aux yeux de l'analyste n'est pas perçue comme telle par les décideurs qui ne voient simplement pas les risques de leur décision – et qui peuvent être ainsi encore plus vulnérables à la pression de certains lobbies, comme celui de l'industrie dans ce cas.

D'autres sont vraisemblablement intentionnelles – par exemple, quand le ministère des forêts du Cameroun impose en préalable à la constitution de forêts communautaires, grande innovation institutionnelle du secteur forestier, une étude préalable d'impact environnemental extrêmement coûteuse, on peut penser qu'il ouvre délibérément des opportunités financières à son administration pour négocier l'approbation de plans fictifs. L'incohérence apparente devient rationnelle (ignorance des décideurs ou calcul) et est parfaitement justiciable d'une évaluation aux côtés des autres éléments de la politique publique.

Le centre de gravité des recherches sur les politiques publiques forestières se trouve selon les cas autour de la formulation des grands objectifs et principes, ou autour de la palette d'instruments

⁹ Qui s'accompagne également non seulement d'une recherche des causes conduisant aux effets, mais également de la recherche assez systématique de responsables. Mermet et al. (2005) parlent ainsi du « *travail d'analyse considérable qu'il faut accomplir pour dénouer l'entrelacs des responsabilités – et des dénis de responsabilités – qui caractérise les programmes ou les dispositifs de gestion de l'environnement* » (p. 133).

choisis pour atteindre ces objectifs. Privilégier l'un ou l'autre aspect a des implications fortes, en particulier lorsque les instruments (et leur mise en œuvre) sont révélateurs d'une dichotomie entre les intentions affichées et les agendas véritables. Notre conception est la suivante : les politiques couvrent l'ensemble des objectifs affichés, postures internationales (ratification de conventions, signature de chartes, etc.), corpus juridique (code forestier), architecture institutionnelle, modes d'intervention (secteur public / privé), effort d'application des lois, niveau de reconnaissance des droits locaux, orientation vers la création de profits de court terme / valorisation de long terme. La section suivante consacrée à l'évolution des politiques forestières au Brésil, Cameroun, Indonésie, Guyane française, adoptera cette structure en étudiant chacun de ces éléments. Cependant les éléments de politiques publiques liés explicitement à d'autres secteurs, en particulier l'agriculture ou l'industrie, seront traités de manière plus détaillée et extensive dans la dernière section consacrée aux « conjonctures nationales ». Cela nous permettra aussi de faire la distinction entre les politiques à visées plutôt économiques (contribution de l'agriculture au PIB), ou plutôt sociales (réformes foncières pour une redistribution des terres aux populations rurales).

3. Le choix des instruments

La combinaison des instruments sélectionnés pour mettre en œuvre la politique forestière relève d'une catégorie distincte, sauf à constater que le recours à certaines combinaisons d'instruments démontre de manière flagrante le caractère factice d'une politique, qui se limiterait alors à un affichage sans contenu approprié. Par exemple la distribution de subventions massives pour l'élevage ou les cultures agricoles, couplée avec une absence manifeste de contrôle de l'utilisation des terres boisées, contredit fortement toute politique affichée de conservation de la biodiversité. En ce sens, ces instruments (subventions, faibles effectifs de l'administration forestière) indiquent la politique réellement poursuivie (valorisation des espaces boisés par la conversion à l'agriculture).

La proposition de Lascoumes et Le Galès (2005) est que, lorsqu'il n'existe pas d'accord sur les buts ou les principes des réformes, le changement peut alors passer par les instruments. Ainsi, « *un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure* », il a une histoire et une influence parfois décisive sur le cours des choses. Ainsi, le modèle d'aménagement forestier proposé en Afrique par les organisations internationales, développé dans les années 1980 dans le cadre de grandes concessions, et maintenant assez largement mis en œuvre dans le Bassin du Congo, favorise une concentration du capital dans le secteur et prévient le développement d'une couche de petites entreprises forestières qui pourraient peut-être répondre plus adéquatement à certains objectifs nationaux bien réels en termes d'emplois et de promotion de l'entrepreneuriat national. La certification forestière, dispositif privé, ne fait que renforcer cette tendance.

Une typologie des instruments envisageables pour les politiques publiques forestières est présentée dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Typologie des instruments des politiques publiques forestières

Type d'instrument	Application possible aux politiques forestières
Législatif et réglementaire	Gestion déléguée, aires protégées, coupes sélectives, interdictions d'exporter
Economique et fiscal	Fiscalité sur l'abattage, allocation des permis par adjudication, mise en place de coopératives pour la foresterie communautaire
Conventionnel et incitatif	Subventions incitatives à l'agriculture, prêts à taux réduit pour le reboisement
Informatif et communicationnel	Enregistrement des droits de propriété, zonage, traitement et diffusion des données sur l'exploitation forestière (transparence)
Normes et standards (best practices)	Création de relais nationaux aux organismes de certification forestière, formation des exploitants forestiers à l'aménagement durable

Source : Librement inspiré de Lascoumes et Le Galès (2005)

Pour notre analyse, il est important de reconnaître le rôle central que jouent les instruments dans la formulation et la négociation des politiques publiques. Il est vrai que, dans certains domaines, l'ensemble des parties prenantes s'entend difficilement sur les objectifs. Une solution est alors de réaliser des accords techniques sur les moyens, c'est-à-dire les instruments qui sont moins porteurs de référents symboliques. Cependant dans le domaine des forêts tropicales, qui est conflictuel et porteur d'intérêts divers et globaux, l'inverse est souvent vrai. Les objectifs vagues peuvent être consensuels, alors que les instruments ont tendance à diviser les parties prenantes parce qu'ils déterminent l'action sur le terrain. Et cela est bien compris par les acteurs. Par exemple la conservation de la biodiversité dans un massif forestier est un objectif rassembleur, mais l'instrument de mise en œuvre peut fortement diviser selon qu'il correspond à une incitation apportée aux exploitants pour mettre en œuvre des techniques à faible impact, ou à l'octroi d'une aide aux populations locales pour exploiter exclusivement des produits forestiers non ligneux, ou encore à une interdiction totale d'activité s'appliquant également aux populations locales.

4. La mise en œuvre

La mise en œuvre est le stade ultime des politiques, le prolongement des instruments. Elle a d'autant plus d'importance que malgré un consensus international sur la pertinence de réduire le rythme de déforestation et les dégradations, ainsi que sur les mérites reconnus des services environnementaux que la conservation forestière garantit, la situation ne s'est guère améliorée en zone tropicale au vu des grands indicateurs (taux de déforestation, superficies sous aménagement forestier, superficies certifiées).

La mise en œuvre se définit comme l'application des décisions prises dans le cadre des politiques publiques forestières, ce qui implique l'utilisation pleine et effective des instruments élaborés et sélectionnés pour traduire ces politiques dans les faits. Ne pas sélectionner les instruments les mieux adaptés à une politique donnée équivaut à une absence de mise en œuvre. De même, ne pas appliquer entièrement les instruments choisis équivaut à une absence de mise en œuvre.

Il y a donc deux niveaux à considérer pour analyser la mise en œuvre des politiques forestières : quelles sont les combinaisons d'instruments que les pays inclus dans notre rapport ont privilégiés pour l'action ? Quels sont les résultats tangibles obtenus sur le terrain par ces politiques et leurs instruments ?

Deuxième partie

la gouvernance internationale des forêts tropicales

« While the [forest] regime promotes long-term forest public good enhancement, it also promotes continuing private good exploitation, including through new market mechanisms and new intellectual property rights that reflect neoliberal assumptions. A deep driver of deforestation is that international law promoting neoliberal values has been ascribed more coherence and greater normative force than international law promoting forest public goods »

Humphreys, D., 2006, Logjam: deforestation and the crisis of global governance, Earthscan, London

Le régime international des forêts actuel est constitué d'éléments nombreux, mais fragmentaires et incomplets qui ne permettent pas de parler d'une gouvernance mondiale des forêts tropicales. Une telle gouvernance mondiale pourrait être justifiée par l'importance du rôle de ces forêts pour le climat et la biodiversité, mais elle n'existe pas encore. Une gouvernance mondiale pourrait être apportée par différents types de régime, c'est-à-dire s'appuyant sur différentes configurations d'instruments (convention, réseaux mondiaux d'action publique, « soft law », etc.). La question de la représentation collective des forêts tropicales (bien public mondial ou ressource économique nationale) semble constituer un point clé dans la construction du régime et la possibilité d'aboutir à une gouvernance mondiale de ces forêts. Cette question va être examinée en détail.

La gouvernance possède une définition « officielle », issu des travaux de la commission Brandt : « La somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes ». La définition du PNUD est plus complète dans la mesure où elle précise : « La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends » (PNUD, 1997).

M. C. Smouts (1998) considère quatre propriétés « définissantes » de la gouvernance :

- La gouvernance n'est ni un système de règles ni une activité mais un processus.
- La gouvernance n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement
- La gouvernance implique à la fois des acteurs privés et des acteurs publics.
- La gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues.

1. Les institutions juridiques du régime international des forêts

1. Un accord sectoriel : l'AIBT

Les instruments concernant directement les forêts sont extrêmement peu nombreux. En réalité, au niveau international, l'Accord international sur les bois tropicaux (AIBT), signé à Genève en 1983, renouvelé en 1994, puis en 2006, est le seul accord existant. Si l'accord vise expressément les forêts, il adopte néanmoins une approche sectorielle. En effet, il s'intéresse aux bois tropicaux en tant que produits de base, et non aux forêts dans leurs fonctions multiples (Amilien, 1995).

L'AIBT n'est pas un accord traditionnel de produits de base car il ne comporte aucun mécanisme de régulation de prix, ni de clauses d'intervention sur le marché (même si il a été adopté sous l'égide de la conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement). De plus, il concerne à la fois la conservation, la mise en valeur des forêts et le commerce du bois. Il est le seul accord sur les produits de base à être considéré comme un accord environnemental multilatéral ainsi que le seul dont le champ d'application est restreint à une catégorie de bois : les bois tropicaux.

Les négociations relatives à l'AIBT de 1983 se sont déroulées dans un contexte de prise de conscience des dangers menaçant les forêts tropicales tout en prenant en compte le rôle capital que le commerce des bois tropicaux représente pour le développement économique des pays tropicaux. Le commerce des bois tropicaux peut, effectivement, être un facteur clé du développement durable, assurer des emplois et contribuer à la croissance économique. Ces pays possèdent 80% des forêts tropicales mondiales et comptent pour 90% dans le commerce mondial des bois tropicaux. Les pays en développement cherchaient également à développer des « accords produits » dans le but

d'améliorer le commerce international des produits de base jugés essentiels. Cet accord n'était donc pas destiné, à l'origine, à lutter contre la déforestation mais à promouvoir le commerce international des bois tropicaux. Il devait fournir une base stable aux échanges commerciaux entre pays producteurs et pays consommateurs.

A partir des années 80, le sort des forêts tropicales est progressivement devenu une préoccupation et un enjeu pour la communauté internationale. Le préambule de l'accord de 1983 traduit cet état de fait en mettant sur un même plan commerce et conservation. L'AIBT de 1983 avait été négocié pour promouvoir l'expansion et la diversification du commerce international des bois tropicaux, pour promouvoir et soutenir la recherche & le développement en vue d'améliorer la gestion des forêts, pour améliorer les conditions structurelles du marché du bois d'œuvre tropical et pour encourager l'élaboration de politiques nationales visant à l'utilisation et à la conservation durable des forêts tropicales. L'accord vise à mettre en œuvre un cadre de coopération et de concertation internationale entre pays producteurs et pays consommateurs par le biais de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) institué en 1983.

L'intégration de l'environnement dans l'AIBT de 1994

Le nouvel accord (adopté en 1994 et entré en vigueur en 1997) s'inscrit dans le prolongement des accords « post-Rio » avec des références qui sont faites dans le préambule à la déclaration sur les forêts et à l'agenda 21. Cet accord s'appuie sur celui de 1983 et s'inspire des mêmes objectifs mais met davantage l'accent sur la gestion durable des ressources et sur une meilleure gestion des forêts. Ainsi, une importance plus grande est accordée aux préoccupations liées à l'environnement. Cette volonté se reflète, par ailleurs, à travers les objectifs de l'AIBT : contribuer au développement durable et privilégier le bois provenant de sources durables. De plus, cet accord innove en intégrant l'Objectif de l'an 2000 dans le préambule ainsi que dans l'article premier. Cet objectif consiste à gérer d'ici l'an 2000 de façon durable l'ensemble des exportations de bois tropicaux et autres produits ligneux. L'AIBT de 1994 a également établi le Fonds pour le partenariat de Bali afin d'aider les pays producteurs membres dans la réalisation de l'Objectif de l'an 2000. Une clause de non-discrimination commerciale applicable à l'ensemble des bois tropicaux a été introduite en réponse aux inquiétudes des pays exportateurs suite à la politique de restriction à l'importation menée par certains pays consommateurs.

Cependant, l'accord se caractérise par de multiples insuffisances. Il ne précise pas, par exemple, le caractère obligatoire ou non des contributions au fonds de Bali. Enfin, l'adoption de cet accord a dû prendre en compte les divergences existant entre pays producteurs et pays consommateurs : les pays producteurs exigeaient que cet accord soit étendu à tous les types de bois ce que refusaient les pays consommateurs. C'est ainsi que l'UE a assorti sa signature d'une déclaration interprétative. Elle a délimité le champ d'application de l'accord aux seuls bois tropicaux et a indiqué le caractère exclusivement volontaire des contributions au fonds de Bali. Aucun consensus sur ce texte n'a pu être trouvé.

Les apports de l'AIBT de 2006

En 2004, des négociations ont été lancées en vue de l'adoption d'un nouvel accord (l'AIBT de 1994 expirant en décembre 2006) mais il a fallu que les négociateurs se réunissent encore trois fois avant de pouvoir parvenir à un accord (février 2005, juillet 2005, et janvier 2006). Les principaux points de divergences portaient sur la structure financière de l'accord, les objectifs et son champ d'application, la portée de l'accord de manière à y inclure la conservation des forêts tropicales ainsi que le décompte des voix. Le nouvel accord a été signé le 27 janvier 2006 et devrait entrer en vigueur le 01/09/2008. Pour l'entrée en vigueur définitive, il faut que 12 pays producteurs représentant 60 % des voix et 10 pays consommateurs représentant 60 % du volume des importations de bois tropicaux

aient signé ou ratifié l'accord. Au 31/08/2007, seuls 13 pays étaient signataires. C'est pourquoi à la 41ème session du CIBT en 2006, l'AIBT de 1994 a été prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur provisoire ou définitive de l'AIBT 2006.

Le nouvel accord correspond dans les grandes lignes à celui de 1994 avec toutefois quelques nouveautés. En effet, il possède une double dimension : commerce et environnement avec une approche de développement durable. Il promeut le développement du commerce des bois tropicaux exploités de façon durable et légale. L'article 1 stipule que les objectifs de l'AIBT de 2006 devraient consister à favoriser l'expansion et la diversification du commerce international des bois tropicaux provenant de forêts gérées de manière durable et légale ainsi que promouvoir la gestion durable des forêts productrices de bois tropicaux. Ces deux objectifs sont des dispositions clés du nouvel accord car ils soulignent l'importance d'une gestion durable des forêts et du commerce international des bois tropicaux dans le développement durable. La lutte contre la pauvreté dans les pays producteurs est intégrée aux objectifs de l'accord. Il couvre également tous les produits non ligneux comme le rotin et le bambou. Le rôle joué par les « services environnementaux » de la forêt tropicales y est reconnu (régulation du climat, puits de carbone, biodiversité). De plus, le nouveau texte reconnaît explicitement la nécessité de s'intéresser à des questions controversées comme l'exploitation forestière illicite ou la certification.

D'autre part, l'AIBT de 2006 a été approuvé dans son intégralité et est considéré comme acceptable par tous. Le fait qu'il n'y ait eu aucune réserve ou objection, contrairement à l'AIBT de 1994, est en soi une réussite. Nombreux sont ceux qui estiment que cet accord est un instrument de valeur; d'autant plus qu'il a vu le jour à un moment où les Etats avaient de multiples divergences sur les questions forestières et où personne ne savait si un accord allait pouvoir être conclu.

Malgré tout, l'AIBT porte seulement sur les bois tropicaux et non sur l'ensemble des forêts. Cet accord a privilégié une approche sectorielle plutôt que globale. La multitude d'instruments juridiques traitant des forêts démontre en soi qu'un régime juridique relatif aux forêts est en construction mais en révèle également toute la complexité. D'autre part, au cœur de ce régime, de nombreux forums de négociations abordant ces questions coexistent ce qui n'a pas pour effet de simplifier ce cadre juridique.

2. De multiples forums de négociations

Le dialogue international sur les forêts se tient et continue de se dérouler dans diverses instances, en particulier au sein du forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), au sein du Comité des forêts de la FAO (COFO) et au sein de l'organisation internationale sur les bois tropicaux (OIBT).

Le Comité des forêts est le principal organe statutaire de la FAO dans ce secteur et s'occupe de toutes les questions forestières intéressant l'Organisation. Le COFO représente un forum de tous les Etats membres de la FAO. Il s'est réuni pour la première fois en 1972. Depuis lors, tous les deux ans, de hauts fonctionnaires des Etats membres se réunissent pour évaluer et débattre au sein de ce comité des problèmes forestiers internationaux de manière à proposer des mesures à prendre pour les résoudre.

Le COFO a pour but d'aider les Etats à gérer leurs forêts de façon durable, à conserver et à utiliser les ressources forestières dans une optique de durabilité. A cette fin, il collabore avec des organisations internationales, des ONG, le secteur privé ou encore avec les communautés locales. Traditionnellement, les missions de la FAO ont surtout porté sur la réduction de la pauvreté mais l'Organisation a joué maintes fois un rôle majeur dans le débat forestier. Par exemple, c'est le Comité de la FAO de la mise en valeur des forêts dans les tropiques qui a pour la première fois attiré l'attention de la communauté internationale sur ce problème, notamment en proposant d'élaborer

un plan pour inverser la tendance à la réduction du couvert forestier (le plan d'action forestier tropical en 1985). L'Organisation a appuyé activement le dialogue international sur les questions forestières qui s'est déroulé depuis la CNUCED en 1992.

L'action du COFO s'appuie sur une stratégie forestière adoptée en 1999 et qui sera révisée en 2009⁴⁵. Le plan stratégique forestier de la FAO décrit la mission, les buts, les objectifs et les programmes à moyen terme, les activités prioritaires actuelles et la vision pour l'avenir de l'Organisation en matière de foresterie. Le premier de ces objectifs consiste à collecter des informations concernant le secteur forestier et à les diffuser auprès des Etats membres (évaluation des ressources forestières, harmonisation des définitions...). Elle publie donc tous les deux ans un rapport sur la situation des forêts du monde. La FAO coordonne également les actions en vue de faciliter l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi des programmes forestiers nationaux. Par ailleurs, elle appuie les pays pour définir les critères et indicateurs de gestion durable des forêts adaptés au contexte local et met à leur disposition son expertise pour analyser ou réviser les législations forestières. La FAO s'intéresse à la contribution des forêts dans l'amélioration des conditions d'existence des populations locales et autochtones. Enfin, l'Organisation axe son travail sur le soutien technique direct aux pays pour la commercialisation des produits forestiers, et pour une répartition équitable des avantages qu'elles procurent aux communautés concernées.

En outre, au niveau régional, il existe six Commissions des forêts au sein desquelles les Etats peuvent traiter des questions forestières (par exemple, la Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique, la Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique). Ces commissions ont pour mandat d'apporter des conseils pour la formulation de politiques forestières, de formuler des recommandations, d'échanger des informations

3. Un Forum sur les forêts : de l'IPF au FNUF

Pour mettre en œuvre les conclusions de la CNUCED concernant les forêts (les principes forestiers, le chapitre 11 de l'agenda 21), le Conseil économique et social (ECOSOC) a établi le groupe intergouvernemental sur les forêts (IPF) de 1995 à 1997 auquel a succédé le forum intergouvernemental sur les forêts (IFF) de 1997 à 2000⁴⁷. Ces deux instances avaient pour objectif de promouvoir et faciliter l'application des principes forestiers, d'examiner les progrès réalisés en vue d'une gestion durable des forêts et de rechercher un consensus sur de futurs arrangements internationaux. Près de 300 propositions d'action pour la gestion et le développement durable de tous les types de forêts ont été formulées par ces deux organes. Bien que ces propositions ne soient pas juridiquement contraignantes, les Etats devaient les mettre en œuvre (obligation d'ordre politique et non juridique).

Puis en 2000, le forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF) les a remplacés pour une période initiale de cinq ans. Il a été établi par l'ECOSOC en vertu de sa résolution E/2000/35 en tant qu'organe subsidiaire ayant pour principal objectif la promotion de la gestion, de la conservation et du développement durable de tous les types de forêts. Il est composé de tous les Etats membres des Nations Unies et se réunit en sessions annuelles. Le FNUF a pour mission de faciliter la mise en œuvre des propositions d'action de l'IPF/IFF et la concertation entre les gouvernements et les organisations internationales afin de « favoriser une conception commune de la gestion durable des forêts et d'aborder les questions liées aux forêts de façon globale et intégrée » ainsi que de renforcer l'engagement politique sur le long terme. Ainsi, il ne s'agit pas seulement d'une tribune pour l'échange d'informations mais le FNUF a également établi un espace de dialogue continu sur l'élaboration de politiques et sur les moyens de parvenir à la gestion durable de tous les types de forêts par un soutien technique et financier. Des efforts sont aussi en cours pour renforcer la coopération sur les questions forestières entre les COP des différentes conventions. De plus, la résolution de l'ECOSOC établissant le FNUF lui a confié six fonctions principales dont la continuation

du dialogue et du développement durable, du traitement des questions forestières de manière holistique, exhaustive et intégrée.

Le FNUF est aidé dans ses différentes tâches par le partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) créé en avril 2001. Le FNUF et le PCF forment ce que l'on appelle « l'arrangement international sur les forêts » (AIF). Le PCF est un accord inter institution volontaire composé de 14 Organisations, institutions, secrétariats s'occupant des forêts. Mis à part le soutien qu'il apporte au FNUF, il promeut la coopération et la coordination en matière forestière parmi ses membres à travers des projets communs et des ateliers. Il met également en place un « système d'agences focales » sous lequel chaque agence ou Organisation est chargée de soutenir le FNUF concernant des questions particulières.

La première session du FNUF s'est déroulée en Juin 2001 à New York et a permis l'adoption d'un programme de travail pluriannuel. Depuis lors, six autres sessions ont été organisées au cours desquelles de multiples résolutions ont été adoptées. Lors de la FNUF-2, les délégués ont adopté une déclaration ministérielle et un message adressé au sommet mondial pour le développement durable ainsi que huit décisions portant sur la lutte contre la déforestation, sur la conservation des forêts, la mise en valeur et la restauration des sols dégradés. La FNUF-5 s'est déroulée en 2005 dans le but de procéder à un examen approfondi de l'efficacité de l'AIF. Cependant, les délégués ne sont pas parvenus à un accord sur son renforcement et n'ont réussi à produire ni une déclaration ministérielle, ni des résolutions. Ils se sont tout de même accordés par référendum sur quatre objectifs globaux : accroître de manière significative les aires de forêts protégées, inverser le déclin de l'aide publique au développement destinée à la gestion durable des forêts, inverser l'érosion du couvert forestier, et améliorer les avantages économiques, sociaux et environnementaux basés sur les forêts. En 2006, FNUF-6 s'est conclu par un accord renforçant l'AIF. Puis en 2007, lors de la dernière session du FNUF, un instrument international sur les forêts juridiquement non contraignant a été adopté.

Encadré 3. L'OIBT (Organisation Internationale des Bois Tropicaux)

L'organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) est impliquée dans le dialogue international en matière de politiques forestières. Elle a été instaurée par l'AIBT en 1986 pour assurer la mise en œuvre de l'Accord. L'OIBT comprend 59 membres répartis en deux catégories : les pays producteurs (33 membres) et les pays consommateurs (26 membres). Elle administre et finance son propre programme de projets et d'activités. L'organe directeur de l'Organisation est le Conseil international des bois tropicaux (CIBT) composé des membres de l'Organisation et se réunit deux fois par an.

L'OIBT fournit aux pays producteurs et pays consommateurs le cadre nécessaire à la conduite des négociations, à l'échange d'informations, à l'élaboration de politiques ayant trait au commerce international et à la gestion durable des bois tropicaux. De plus, elle a mis au point toute une série de documents d'orientation ayant pour objet de favoriser la gestion durable des forêts, l'utilisation et le commerce des ressources de la forêt tropicale. Elle a également pour mandat d'aider les pays producteurs à adopter des directives et indicateurs de bonne gestion, à les mettre en œuvre ainsi qu'à les adapter aux circonstances locales. Ces lignes directrices encouragent la planification à long terme et recommandent une consultation avec les populations locales avant que toute exploitation ne commence.

Si l'évaluation effectuée en 2000 sur l'Objectif An 2000 a révélé que les progrès dans la mise en œuvre étaient insuffisants, les pays tropicaux avaient néanmoins avancé dans la formulation et l'adoption de politiques compatibles avec cet objectif. Les membres de l'OIBT ont, par ailleurs, réitéré leur engagement en faveur de la gestion durable des forêts par l'adoption de l'Objectif OIBT 2000.

En dehors des négociations et conférences internationales, on s'aperçoit que nombreuses sont les instances traitant des forêts. Chacune d'entre elles s'intéressent à un aspect particulier des forêts : l'OIBT ne se préoccupe que des problèmes liés aux bois tropicaux tandis que le COFO et le FNUF cherchent à aborder ces questions dans leur ensemble. Toutefois, cette multiplicité ne facilite pas le travail d'harmonisation en cours en vue de l'élaboration d'un régime sur les forêts plus cohérent.

Néanmoins, depuis 15 ans, grâce à ce dialogue international sur les forêts (instruments conventionnels et forums de négociations), on a pu constater un certain nombre d'améliorations telles qu'un renforcement de la coopération internationale, une participation accrue de la société civile à la prise de décision, ou encore une prise de conscience de la contribution des forêts au développement durable et à la lutte contre la pauvreté. Ce régime s'est également construit autour de principes comme le principe des aires protégées, le partage équitable des bénéfices issus de l'exploitation des ressources forestières, la reconnaissance de la gestion durable des forêts comme un concept clé du développement durable... De plus, ce dialogue international a permis d'améliorer l'application du droit forestier et des programmes forestiers à l'échelle nationale. Si des changements positifs sont intervenus au cours de ces dernières années, il n'en demeure pas moins que ce régime présente de nombreuses lacunes

4. Un régime juridique lacunaire

Le fait que la question forestière est traitée au sein de ces multiples organes et instruments multilatéraux a pour effet de complexifier et par conséquent d'affaiblir le cadre juridique relatif aux forêts. Ce régime possède de nombreuses lacunes, ce qui a conduit les Etats à envisager la conclusion d'un instrument juridique global qui traiterait l'ensemble des enjeux forestiers. La question est de savoir si l'adoption d'un tel instrument est la meilleure solution pour répondre aux imperfections de ce régime.

Ce régime est marqué par de nombreux chevauchements juridiques et institutionnels. De l'avis de tous, il est jugé complexe et fragmenté car il n'appréhende pas les forêts de manière holistique, intégrée et cohérente. Il existe plus de dix instruments multilatéraux pertinents en la matière. Si seuls trois ont été présentés, d'autres tels que la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, ou encore la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, ainsi que la Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction s'intéressent à un aspect, à une fonction particulière des forêts. Ces conventions prennent en compte les fonctions économiques, écologiques et sociales du secteur forestier de façon incomplète et dispersée.

De plus, si les fonctions principales des forêts (conservation de la diversité biologique, puits de carbone) sont prises en considération dans au moins un traité et sont discutées au sein de plusieurs forums, d'autres sont peu réglementées ou mal appliquées (stabilité foncière, forêt et eau, forêt et sol, bois énergie).

Un manque de coordination et d'équité dans les négociations

Le manque de coordination entre les organes, entre les instruments existants est flagrant. Ce manque de coordination résulte de l'élargissement du domaine de compétence des différents organes. En effet, les COP des diverses conventions tendent de plus en plus à s'intéresser à des questions forestières qui a priori ne relevaient pas de leur champ d'application d'où un certain nombre de recouvrements et de lacunes dans les activités qu'elles traitent. Améliorer la coopération entre les institutions éviterait ainsi les doubles emplois.

La coordination au niveau national est également insuffisante puisque divers ministères sont responsables de la négociation et de la mise en œuvre des conventions conclues. Par exemple, en France, le ministère de l'agriculture et de la pêche, le ministère de l'écologie et du développement, et le ministère des affaires étrangères sont impliqués dans les négociations forestières internationales. En outre, lorsque des conventions portent sur la même matière, des conflits relatifs aux droits et obligations des Etats parties à ces conventions peuvent surgir. L'article 30 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités apporte des éléments de réponse. En effet lorsque les parties à un traité antérieur sont aussi parties à un traité postérieur, les dispositions du second traité l'emportent, le traité antérieur ne s'appliquant que dans la mesure où ses dispositions sont incompatibles avec celles du traité postérieur. Un problème se pose lorsque les parties à un traité ne sont pas identiques. C'est la raison pour laquelle certaines conventions, et notamment la CBD, contiennent « une clause sur les conflits » afin de réglementer les rapports entre le traité et les autres accords pertinents en la matière¹⁰.

D'autre part, le système actuel impose de lourdes charges bureaucratiques puisque chaque convention implique une mise en œuvre et un suivi différents en fonction de l'institution (Mascart, 2008). Les exigences en termes de rapports peuvent différer d'une institution à une autre dans le choix des indicateurs et critères retenus ou des données attendues alors que le problème de fond reste le même.

La multiplication des forums de négociations a conduit à multiplier les réunions de travail. En conséquence, l'agenda forestier international est extrêmement chargé à la fois dans l'espace et dans le temps (de nombreuses réunions se déroulant dans divers pays et à brève échéance). Peu de pays peuvent participer activement aux négociations internationales, transposer les résolutions dans leur ordre juridique, et les mettre en application. Cette surcharge de travail se fait donc au détriment des pays en développement qui ne disposent pas toujours des ressources financières et techniques suffisantes pour assister à l'ensemble des réunions. Aussi, leurs intérêts risquent d'être sous représentés au profit des intérêts des pays développés.

En outre, le régime juridique des forêts ne permet pas de prendre en compte les intérêts des diverses parties prenantes (« *multistakeholders* »). Il est certain que, lors des conférences internationales, les parties prenantes ne peuvent que rarement prendre part aux débats même si le FNUF leur accorde une plus grande attention. Ainsi, il existe un réel problème d'équité dans ces négociations internationales.

Crise du multilatéralisme et divergences Nord-Sud

Le caractère complexe et fragmenté du régime juridique des forêts provient, entre autre, de l'absence de volonté politique d'entamer des négociations en vue de combler ses lacunes. Les points de vue des Etats divergent fortement sur la manière de traiter les forêts; celles-ci étant à la fois un « patrimoine commun de l'humanité » et un bien placé sous la juridiction nationale d'un Etat.

Ce dialogue international a donc été marqué par d'importants clivages interétatiques. Ces clivages ont eu pour effet de « cristalliser » les antagonismes, voire même à empêcher toute évolution juridique dans ce domaine. Les uns prônant la nécessité d'une protection globale des forêts, les autres affirmant leur souveraineté sur leurs ressources naturelles dont les forêts constituent une composante essentielle pour leur développement.

¹⁰ Article 22 de la CDB : « les dispositions de la présente convention ne modifient en rien les droits et obligations découlant pour une partie contractante d'un accord international existant, sauf si l'exercice de ces droits ou le respect de ces obligations causait de sérieux dommages à la diversité biologique ou constituait pour elle une menace »

Les nombreuses références faites à la souveraineté étatique mettent en évidence ce conflit Nord-Sud et affaiblissent la portée de ces textes. En effet, le principe de souveraineté est reconnu à maintes reprises dans les conventions internationales et est intégré dans le corps même de ces textes. Il est rappelé que les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources selon leur propre politique de développement et d'environnement (CBD et UNFCCC). Néanmoins, cette souveraineté est contrebalancée par les devoirs qui découlent de cette même souveraineté puisque les Etats ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des espaces en dehors des limites de leur juridiction nationales. De plus, l'idée de patrimoine commun de l'humanité est sous-jacente dans ces textes dans la mesure où les rédacteurs des conventions font référence aux forêts comme une « préoccupation commune de l'humanité » (préambule de la CBD) ou comme une nécessité de les « préserver pour les générations présentes et futures » (préambule de l'UNFCCC).

Par ailleurs, la communauté internationale est touchée par une crise du multilatéralisme qui n'est pas spécifique au secteur forestier mais qui l'affecte sensiblement (Guéneau, 2007). Cette situation se reflète particulièrement dans le refus des Etats Unis de ratifier les grands accords environnementaux multilatéraux comme le protocole de Kyoto ou la CDB. Or, il va de soi que la participation d'Etats tels que les Etats Unis est indispensable pour réaliser des progrès en matière de protection des forêts et pour réduire le niveau des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Cette crise du multilatéralisme peut également être illustrée par une remise en cause du système international par les pays en développement qui revendiquent l'application et le respect des principes issus du nouvel ordre économique international. Ainsi, par exemple, le Brésil refuse tout accord multilatéral contraignant sur les forêts dans la mesure où un tel accord pourrait constituer une entrave à son développement agro exportateur, et par conséquent à son droit au développement en général. Cet accord pourrait l'empêcher de déterminer librement sa politique économique en ce qui concerne les ressources naturelles. Enfin, on constate une crise de confiance à l'égard des dispositifs internationaux qui tardent à se mettre en place et dont les effets positifs ne peuvent pas encore être perçus. Ce statu quo est favorable à la conclusion de traités bilatéraux et régionaux au détriment des négociations multilatérales. En plus, de multiples initiatives privées ont émergé parallèlement au processus de négociations multilatérales officielles. Désormais, la communauté internationale doit faire face à un système à « double vitesse ». Ceci a nécessairement des répercussions importantes sur le domaine forestier et accentue les faiblesses et les lacunes du régime relatif aux forêts

Des instruments de « soft law »

Les décisions des COP ainsi que le programme de travail sur les forêts peuvent être considérés comme des instruments de « soft law » et ne possèdent aucune force obligatoire. Autrement dit, il s'agit plus d'obligations morales que juridiques. En tant que tels, ces instruments ne sont pas juridiquement contraignants même si ils ont une portée politique considérable. Ceci implique également que la mise en œuvre des décisions des COP repose sur la bonne foi des Etats parties aux conventions. En l'occurrence, en cas de non respect de ces décisions, aucun recours ne sera possible.

De plus, le langage utilisé dans la plupart des conventions relative à la forêt laisse à penser que ces instruments relèvent plus de la « soft law » que du droit contraignant. En effet, dans certaines dispositions de la CDB, les rédacteurs ont eu recours à des expressions telles que « *dans la mesure du possible* », « *en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres* » ainsi qu'à l'usage du conditionnel. Ainsi, les termes employés affaiblissent la portée des instruments conventionnels et les vident de leur substance. L'absence de définitions ou l'adoption de définitions extrêmement larges

contribue d'autant plus à affaiblir la portée des dispositions des conventions. En effet, il est difficile de s'entendre sur une définition universelle de l'objet « forêt » qui est désigné par divers termes tels que « forêts et autres espaces boisés » ou « *forests and forest lands* ».

De multiples critères et principes non contraignants définissent la manière dont les forêts devraient être gérées (les principes forestiers, les critères et indicateurs de l'aménagement durable des forêts, les propositions du IPF/IFF). Ils permettent d'adapter les instruments conventionnels au contexte local et national mais ils ont aussi l'inconvénient de permettre l'inaction. En outre, l'essentiel des dispositions constitue des « *non-self executing provisions* », c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être mis en œuvre que si des mesures législatives correspondantes sont prises (Kiss, 2004). La plupart de ces instruments ne cherchent pas à fixer des résultats à atteindre (à l'exception du protocole de Kyoto). Les engagements prennent davantage la forme d'une « obligation à promouvoir » ou d'une « obligation de coopérer » (Amilien, 1995). Autrement dit, plutôt que d'établir des obligations strictes et précises, les conventions énoncent des politiques à suivre.

Aussi, la mise en œuvre des dispositions de ces accords est-elle subordonnée à l'adoption de politiques nationales.

Une insuffisance notoire des mécanismes de contrôle et de suivi de la mise en œuvre

Les instruments exécutoires du régime sont faibles. En effet, le principal mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des engagements est le « reporting system » (Guldbrandsen, 2005). Les Etats parties à une convention doivent adresser périodiquement des rapports sur la façon dont ils s'acquittent de leurs engagements (exemple : article 7§2 e) de l'UNFCCC). Or, la production de rapports par les Etats s'effectue sur la base du volontariat ce qui n'incite pas suffisamment les Etats à respecter leurs engagements, à préserver et à conserver les forêts.

De plus, l'examen des rapports est le fait des COP composées de l'ensemble des Etats parties et non d'experts indépendants ce qui en limite la portée. On peut légitimement craindre un manque d'impartialité lors de l'étude des ces rapports. Néanmoins, les Etats tiennent à leur « image de marque », particulièrement dans un domaine où l'opinion publique est sensibilisée (Kiss, 2004). Ils souhaitent par conséquent éviter les reproches qui pourront être formulés à leur encontre à ce sujet. On peut estimer que la rédaction de tels rapports exerce sur eux une forme de pression politique et morale, même s'ils n'ont qu'une valeur informative

La difficulté de définir la responsabilité internationale

Aucune disposition des conventions n'aborde les règles spécifiquement liées à la responsabilité internationale. La mise en œuvre de la responsabilité d'un Etat et l'obligation de réparer pour cet Etat en cas de dommage découlant de la violation d'une obligation internationale sont connues de longue date du droit international.

En droit international, on ne peut engager la responsabilité d'un sujet de droit international que s'il y a violation d'un principe de droit international ou d'une règle juridique internationale ainsi qu'un dommage et que celui-ci puisse lui être imputable. Ce principe de responsabilité est applicable en droit international de l'environnement.

Cependant, dans le secteur forestier, la mise en jeu du principe de responsabilité doit faire face à un certain nombre d'obstacles. A. Kiss (1991) définit la notion de « dommage à l'environnement » comme un fait ou un acte qui porte atteinte à la santé humaine ou à l'équilibre écologique. L'évaluation d'un dommage écologique provenant d'activités forestières est souvent impossible. En effet, les effets néfastes dus à la déforestation affectent non seulement l'environnement d'un Etat mais également l'environnement global. Il est donc difficile de déterminer avec précision les

répercussions que la déforestation peut causer ou l'impact que ce dommage aura sur le changement climatique. Les effets de la déforestation peuvent également ne se manifester qu'à long terme. Il sera par conséquent difficile de déterminer à quel moment un dommage a été généré. De plus, dans les hypothèses de changement climatique ou d'inondations causées par la déforestation, il sera difficile d'établir un lien entre le dommage et le fait générateur. En effet, le dommage proviendra d'une multiplicité de faits générateurs tels que l'exploitation commerciale des forêts, les activités agricoles...

L'ouverture d'un droit à réparation est liée à la réunion de trois conditions tenant au dommage, au fait générateur et à l'auteur du dommage. Le lien de causalité entre l'acte incriminé et le dommage doit être établi. L'auteur du dommage doit pouvoir être identifié. Enfin, le dommage doit pouvoir être chiffré. Enfin, l'identification de l'auteur du dommage pose problème dans la mesure où souvent il n'existe pas qu'un seul auteur mais plusieurs (l'Etat, les entreprises privées, les concessionnaires forestiers). Seule la victime d'un acte engageant la responsabilité d'un Etat peut demander réparation, étant entendu que ce sera l'Etat dont le ressortissant aura subi le dommage qui sera tenu pour victime. Dans les hypothèses de dommage à l'environnement causé à des espaces échappant à toute juridiction nationale, aucun Etat ne peut demander réparation au nom de l'humanité, victime de ce préjudice.

Aussi, il sera difficile, voire impossible d'engager la responsabilité d'un Etat et d'obtenir réparation en cas de violation des dispositions d'un instrument conventionnel relatif aux forêts ou d'un dommage à l'environnement causé par un ou plusieurs Etats lié aux pratiques forestières (déforestation, exploitation illégale, dégradation des forêts).

Le principe de responsabilité des Etats en cette matière est un concept en construction. A l'heure actuelle, il n'est pas prévu d'accorder à une juridiction internationale la responsabilité de trancher les litiges qui pourraient survenir entre les parties dans ces hypothèses. C'est pourquoi la plupart des conventions éludent la question de la responsabilité et mettent l'accent sur la coopération interétatique. Dans le régime actuel, l'ensemble des accords relatifs à la forêt prévoit des modes de règlement des différends qui s'imposent en cas de litiges liés à l'interprétation ou à l'application des textes. Ils privilégient le règlement des différends entre les parties par voie de négociation, conciliation (article 14 UNFCCC et article 23 CDB) ou en faisant appel aux bons offices ou à la médiation.

Ces modes de règlement des différends sont semblables à ceux utilisés dans d'autres domaines du droit international. La CIJ a institué une chambre spéciale compétente en matière d'environnement mais jusqu'à présent elle n'a jamais été saisie (Mascart, 2008). Cette frilosité dont font preuve les Etats n'est pas surprenante. En effet, les Etats sont généralement réticents à recourir et à soumettre les différends relatifs à l'environnement à une juridiction internationale.

Comblant l'ensemble de ces lacunes implique une meilleure application et coordination des conventions existantes de manière à couvrir les aspects forestiers peu règlementés. Une harmonisation du régime résoudrait également les conflits dans des secteurs couverts par plus d'un instrument juridique. Il serait nécessaire donc d'adopter une approche beaucoup plus intégrée de ces questions. De plus, un engagement plus important de la part des gouvernements sur la mise en œuvre, le suivi et l'évolution des mesures existantes est indispensable afin de renforcer le régime juridique relatif aux forêts.

Aussi, l'idée d'une convention mondiale sur les forêts est souvent invoquée depuis Rio comme une réponse possible aux imperfections de ce régime.

II. Une gouvernance appuyée sur une convention internationale spécifique aux forêts ?

Dans la situation actuelle du régime des forêts, beaucoup d'acteurs publics se satisfont de déclarations de principes ou d'engagements vagues qui les rendent acceptables pour la majorité des pays. Cette conception de la gouvernance mondiale est bien adaptée aux forêts, dont la gestion soulève de nombreux problèmes difficiles à résoudre dans un même temps. Par ailleurs le régime international des forêts étant déjà bien développé, il semble difficile aujourd'hui de le remplacer par une Convention unique.

1. Définitions

La Convention est un terme de droit qui désigne un « accord de deux ou plusieurs personnes, portant sur un fait précis » (Petit Robert 2007). Ce terme peut s'appliquer à plusieurs domaines, notamment ceux du droit privé et du droit public. Les Conventions internationales relèvent du droit international, et sont généralement contraignantes dans les pays les ayant signées puis ratifiées. Elles deviennent alors des traités. Ces Conventions internationales se basent sur des déclarations formelles de principes, et sont généralement encadrées par des organismes internationaux (par exemple l'ONU). Selon les cas, les objectifs contraignants peuvent être vagues : e.g. "le partage juste et équitable des avantages issus de l'exploitation des ressources génétiques" (CDB) ; ou plus précis et chiffrés : "réduction de 5% en moyenne des émissions de GES dans les pays de l'Union Européenne" (Convention Climat).

Les Conventions internationales sont rendues nécessaires par le caractère international de l'objet, soit qu'il nécessite une action coordonnée pour le contrôler (trafic de stupéfiants), soit que les effets sont transfrontaliers (diverses Conventions environnementales), soit qu'il touche à des valeurs ou des préoccupations universelles (lutte contre les discriminations raciales, droit du travail). Ainsi, les Conventions internationales existantes sont liées quasi-exclusivement à la santé, à la guerre, à l'environnement, ou encore à des problèmes sociétaux. Les Conventions internationales s'emparent de problèmes globaux, avec une participation des Etats sur une base volontaire, et les négociations sont nécessairement longues pour fixer les règles et les contraintes avec un large ensemble de pays participant. Ainsi, le passage d'objectifs assez généraux à des objectifs précis et chiffrés, dont on peut vérifier qu'ils sont respectés par les pays engagés, se fait progressivement et lentement. Les pays ne sont pas contraints de signer puis de ratifier les Conventions, mais le refus de participer peut avoir un coût politique que certains pays ne peuvent se permettre. Il est difficile pour un pays peu influent sur la scène internationale de rester à l'écart, en raison des pressions diverses auxquelles il devra faire face. Ceci est d'autant plus vrai pour les Biens Publics Mondiaux que les pays puissants ont intérêt à ce que le plus grand nombre de pays soient associés.

La gouvernance mondiale fait référence à une gestion globalisée des problèmes, mais peut revêtir diverses formes plus ou moins contraignantes et formelles. Tout particulièrement, la question des engagements contraignants est cruciale et distingue les Conventions des autres processus possibles. Il est clair que plus l'initiative sera formelle, plus elle aura tendance à empiéter sur la souveraineté des États, ce qui tendra à la rendre moins désirable et plus difficile à négocier entre un grand nombre de participants. Une raison du succès récent des Réseaux MPP est ainsi liée à leur caractère informel, puisqu'ils ne font que créer un espace d'échanges et diffuser l'information. De plus, dans bien des cas, ces Réseaux MPP privilégient les incitations positives plutôt que les contraintes coûteuses, ce qui les rend plus attractives et acceptables, comme le GCRAI... autant d'initiatives financées par les pays du nord et visant à financer des activités dont les bénéfices sont potentiellement universels.

2. Un compromis irréalisable?

Dans le cas des forêts, les discussions sur une Convention achoppent en grande partie parce que ce processus représente un risque tangible pour les pays (tropicaux en particulier) de perdre la main sur la gestion de leurs ressources domestiques. Les tensions Nord-Sud lors du Sommet de la Terre en 1992 l'ont bien illustré. A cette époque, les négociations sur une Convention Forêts étaient encouragées par les groupes conversationnistes du Nord, alors que les pays du Sud n'avaient de cesse de plaider pour leur droit au développement et donc à l'exploitation de leurs ressources forestières (Smouts, 2001). Or, même s'il n'était pas question d'interdire subitement toute exploitation des forêts tropicales par la signature d'une Convention internationale, en revanche cela équivalait à mettre le doigt dans un engrenage dont il était probable qu'il aboutirait, à terme, à l'imposition de mesures strictes concernant l'usage des forêts. Par ailleurs on ne voit pas bien comment les diverses Conventions existantes et concernant les forêts (CDB, Climat, Désertification, Ramsar...) pourraient s'accommoder de ce nouvel ordre forestier et de cet empiètement sur leurs prérogatives respectives.

D'un autre côté, le caractère formel et englobant des Conventions a des avantages. Pour des problèmes aigus, urgents, dont la résolution nécessite l'implication forte de l'ensemble des pays et des procédures rigoureuses de vérification du respect des engagements, les Conventions semblent être la base de gouvernance la plus appropriée. D'autre part, elles bénéficient d'une couverture médiatique plus importante, qui facilite l'exercice des pressions sur les pays récalcitrants. L'on voit bien la position embarrassante des Etats-Unis aujourd'hui à l'égard de la lutte contre le changement climatique. Certes, leur position dominante sur la scène internationale leur permet de rejeter la ratification du Protocole de Kyoto, mais les initiatives internes s'intensifient (par exemple l'association des maires des grandes villes américaines) pour fixer des objectifs contraignants, et il est raisonnable de penser qu'elles sont dues au fait que la grande majorité des pays ont ratifié le Protocole de Kyoto.

Les positions en présence dans le débat sur la « convention forêt »

à l'heure actuelle, la conclusion d'un instrument juridique de portée globale sur les forêts ne semble pas envisageable. Depuis environ 15 ans, cette idée est en discussion et n'a jamais pu aboutir. En effet, dès lors que l'idée même d'une convention était émise, certains pays rejetaient catégoriquement sa nature contraignante et refusaient d'entamer des négociations en vue de son adoption. On ne dénombre pas moins de trois groupes de positions sur la question mais ce sont essentiellement deux approches qui s'opposent.

D'un côté, selon la **thèse souverainiste**, les ressources forestières sont des biens inaliénables appartenant à des Etats qui ont un droit souverain sur leur gestion et leur exploitation pour assurer leur développement économique⁶⁹. Cette position est défendue par des Etats comme le Brésil et les Etats Unis. Les USA refusent toute interprétation allant dans le sens d'une reconnaissance ou d'une acceptation de quelque engagement ou responsabilité internationale que ce soit⁷⁰. Ils s'opposent également au partage juste et équitable des ressources forestières. Ils privilégient les accords bilatéraux, les codes de conduite, et les démarches ciblées telles que FLEGT. A leur avis, la meilleure solution consiste à renforcer les instruments et institutions en place, et en particulier

C. Mensah (1994) résume la position de pays tels que le Brésil et l'Inde comme suit : « *La notion de Convention sur les forêts était particulièrement gênante pour les pays en développement. Elle connote l'idée que les forêts constituent une ressource commune appartenant à la Communauté internationale. Le Sud refusait de négocier une Convention sur les forêts, qui contribuait à la reconnaissance de l'idée que les forêts sont un patrimoine commun de l'humanité. La reconnaissance des forêts comme patrimoine commun, signifierait que les Etats, principalement du Sud, où se situent*

les forêts, auraient la responsabilité de les protéger pour le bien commun. Cela signifierait également une obligation de la Communauté internationale de préserver les forêts, ce qui serait contraire au principe de souveraineté tel qu'énoncé par l'article 2 de la déclaration de Rio ».

Ainsi, pour le Brésil, l'adoption d'un instrument conventionnel sur tous les types de forêts impliquerait une perte de contrôle sur ses ressources forestières. C'est la raison pour laquelle ce pays assortit son adhésion éventuelle à ce projet à de nombreuses conditions (un plus haut niveau de financement, un transfert de technologies plus important, non particularisme de l'Amazonie...).

De l'autre, les « **pro conventions** » revendiquent la protection des forêts par le biais d'une réglementation internationale car celles-ci ont des impacts environnementaux globaux.

Le Canada et l'UE considèrent que la conclusion d'un tel instrument serait le moyen le plus efficace pour renforcer le régime juridique des forêts. Il pourrait reprendre les principes existants et les résultats des négociations intergouvernementales pour établir une structure permettant de créer un certain nombre d'instruments comme des critères et indicateurs, des lignes directrices, des normes sur les points clés relatifs à la gestion durable des forêts (GDF). Cet instrument permettrait de simplifier la structure actuelle et de traiter de manière plus cohérente les questions forestières.

La position de l'UE est définie par les conclusions du Conseil Agri du 26/04/2005. Elle affirme qu'un instrument juridiquement contraignant constitue le meilleur moyen d'atteindre une GDF applicable à tous les types de forêts. Mais elle considère également que l'AIF devrait être renforcé afin de cibler davantage son rôle et ses mécanismes vers l'action et la mise en œuvre. En outre, l'UE a aussi accepté l'idée d'une mise à l'écart momentanée de cette question au profit de l'élaboration d'un instrument volontaire et envisage d'autres options.

En revanche, le Canada est un fervent défenseur de l'instrument juridiquement contraignant qu'il considère comme la seule option possible pour réaliser des progrès dans ce domaine. Les pays signataires seraient dans l'obligation de respecter leurs engagements en matière de pratiques forestières et d'atteindre des résultats et objectifs précis. Un certain nombre d'éléments devraient être inclus dans cette convention comme une définition commune de la GDF prenant en compte les différences et similitudes entre les pays sur le plan économique, environnemental, social et culturel, l'instauration d'un organe permanent dont le but serait le suivi de la mise en œuvre, la création d'un organe de règlement des différends ainsi qu'un mécanisme d'observance et de sanction réprimant les Etats dont les pratiques forestières seraient illicites⁷⁵. Le Canada a, par ailleurs, indiqué son intention d'emprunter des voies alternatives aux négociations multilatérales si le FNUF ne parvenait pas à dépasser le statu quo et si aucune amélioration ne se faisait sentir (appui de l'Argentine et du Chili sur ce point).

Si la plupart des pays en développement ne sont pas réellement opposés à cette idée, ils craignent l'émergence d'un déséquilibre entre pays riches et pays pauvres. La Malaisie, par exemple, soutient l'idée d'une convention mondiale à condition de bénéficier d'une aide financière et de transfert de technologies.

Enfin, pour une partie de la communauté internationale, l'élaboration d'un nouvel instrument conventionnel, certes de portée globale et contraignante, **n'aurait aucun impact sur la réduction du niveau de déforestation** à court terme. Cette option nécessiterait l'ouverture de nouvelles négociations internationales, considérées aux yeux de tous comme une perte de temps mobilisant des ressources financières et humaines considérables. Les ONG et certains pays n'ayant pas d'intérêts directs dans le secteur forestier (par exemple le Japon, la Chine) ne sont pas hostiles à la conclusion d'un instrument contraignant mais ils estiment que la période n'est pas propice à l'ouverture de négociations sur cette question. En outre, les ONG craignent que les divergences actuelles au sein de la communauté internationale ne conduisent les Etats à s'entendre sur le plus

petit commun dénominateur (Wilson et Guéneau, 2003). Autrement dit, à adopter un accord de faible portée juridique et politique.

Ainsi, pour adopter un instrument de portée mondiale concernant tous les types de forêts, il faudrait trouver un équilibre entre la préservation de la souveraineté et l'accomplissement des obligations internationales en la matière.

Enfin, une autre alternative consisterait à renforcer l'ensemble des accords internationaux, régionaux et bilatéraux. Néanmoins, à l'heure actuelle, la communauté internationale concentre davantage ses efforts sur l'application effective sur le terrain de l'ensemble des mesures et décisions prises au niveau international, que sur la question de l'adoption ou non d'un instrument juridiquement contraignant. L'accent est donc mis non plus sur le dialogue politique mais sur l'action. L'adoption d'un instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts en 2007 en est une illustration

3. Des avancées grâce à l'adoption de l'instrument juridiquement non contraignant ?

En avril 2007, au cours du FNUF-7, les délégués ont adopté un instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts ainsi qu'un plan pluriannuel de travail (2007-2015). Puis, le 17/12/2007, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté la résolution portant sur cet instrument.

Il a pour objet de renforcer les engagements politiques pris à ce jour pour la mise en œuvre effective d'une gestion durable de tous les types de forêts, d'offrir un cadre d'action nationale, de faciliter la coopération internationale, et de renforcer la contribution des forêts à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international. Aussi, l'objectif principal de cet accord est de mettre véritablement en pratique les engagements pris au niveau international. Ce texte est d'application volontaire et juridiquement non contraignant. Même de nature volontaire, il constitue une avancée et représente un réel compromis. En effet, c'est la première fois depuis Rio et les principes forestiers qu'un consensus sur un texte relatif à tous types de forêts a pu être trouvé.

Cet instrument réaffirme l'importance de préserver et protéger les forêts ainsi que de parvenir à leur gestion durable, mais réaffirme également le droit souverain dont dispose tout État d'utiliser ses propres ressources conformément à ses politiques en matière d'environnement et de développement. Les Etats sont également parvenus à s'entendre sur un certain nombre de questions auparavant controversées comme l'introduction de la notion de bonne gouvernance comme une condition préalable à la gestion durable des forêts (GDF), ou comme des références aux pratiques forestières illégales.

De plus, il est considéré comme étant un texte complet, comme la première étape sur la voie de la mise en place d'un accord plus contraignant. Il pourrait, par conséquent, avoir un impact politique important.

C'est également la première fois que les Etats adoptent un instrument international essentiellement axé sur la GDF même si elle n'en constitue pas l'objectif principal. En effet, la GDF est conçue comme un concept dynamique et en évolutif dont sept éléments thématiques constituent le cadre de référence (étendue des ressources forestières, diversité biologique des forêts, fonction socio-économiques des forêts...). Il y est rappelé que la GDF vise à maintenir et renforcer les valeurs économiques, sociales et écologiques de tous les types de forêts pour le bien des générations présentes et futures. Le fait que la communauté internationale la considère comme une norme à suivre peut être perçu comme un pas en avant vers l'adoption d'un instrument plus contraignant sur

tous les types de forêts (Davenport, 2007). Le texte reconnaît également que chaque Etat est responsable de la gestion durable de ses forêts et de l'application de sa législation forestière. En outre, les quatre objectifs mondiaux adoptés en 2005 y sont intégrés et ont été repris à l'identique (augmenter la surface des aires protégées et des forêts gérées durablement, mettre fin à la baisse de l'aide publique au développement en faveur des forêts, mettre fin à la réduction du couvert forestier, et mettre en valeur les avantages économiques, sociaux, et écologiques fournis par les forêts). Par ce biais, les Etats réaffirment par là même leur volonté d'atteindre ces objectifs d'ici à 2015 à tous les niveaux.

De manière à préciser les actions à entreprendre et à mettre en œuvre, les délégués font une distinction claire entre les politiques et mesures nationales et la coopération internationale et les moyens de mise en œuvre; ces mesures prenant la forme de directives (*guidelines*). Les Etats, par exemple, devraient renforcer la coopération bilatérale, régionale, et internationale en matière de commerce international des produits forestiers issus de forêts en gestion durable, d'exploitation illégale, de certification forestière. Ils devraient également mettre en œuvre les programmes forestiers nationaux, élaborer des politiques encourageant la GDF, promouvoir la protection des savoirs et pratiques forestiers traditionnels, ou encore renforcer les partenariats public-privé, améliorer les législations forestières. Pas moins de 25 mesures sont énoncées pour faciliter la mise en œuvre au niveau national.

Si aucun objectif chiffré n'a été fixé, les Etats se sont engagés à soumettre au FNUF des rapports à titre volontaire en vue d'une évaluation à mi-parcours en 2011 et d'un bilan général en 2015. Enfin, le programme de travail pluriannuel guidera les sessions biennales du FNUF sur la période 2007-2015. Chaque session du forum axera ses travaux sur les progrès accomplis dans cinq domaines d'action (Gestion durable des forêts, application de l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts, réalisation des quatre objectifs d'ensemble relatifs aux forêts, mise en œuvre des propositions d'action du IPF/IFF et des résolutions antérieures adoptées par le FNUF). Des thèmes transversaux seront également discutés à chaque session⁸¹.

Ainsi, cette feuille de route centrée sur des objectifs et thèmes précis renforce l'AIF.

Le problème récurrent des financements

Cependant, si l'adoption d'un instrument juridiquement non contraignant constitue une avancée certaine, ce texte ne résout pas un des problèmes du régime juridique des forêts : le financement, composante essentielle pour permettre la promotion et la mise en œuvre d'une GDF. Les modalités sur le financement ont été renvoyées au FNUF-8 en 2009. Un groupe d'experts *ad hoc* est, par ailleurs, chargé de présenter diverses options sur la question (mécanisme mondial, approche par portefeuille par exemple).

Désormais, il reste à savoir si cet instrument sera effectivement mis en œuvre sur le terrain et à déterminer l'impact qu'il aura sur le régime des forêts; d'autant plus que les délégués ont fixé 2015 comme date pour envisager d'entamer des négociations sur une convention mondiale sur les forêts. Au vu des divergences actuelles au sein de la communauté internationale, une convention mondiale ne semble pas appropriée pour répondre aux faiblesses et lacunes caractérisant le cadre juridique relatif aux forêts. D'autre part, les plus pessimistes argueront, s'agissant de l'instrument juridiquement non contraignant, qu'il s'agit d'un instrument de plus, rendant ce régime encore plus complexe.

Le régime juridique des forêts reste donc lacunaire. Même si on constate qu'il existe un cadre juridique en raison des multiples conventions et principes adoptés en constante évolution, la faiblesse des obligations conventionnelles, l'impossibilité d'élaborer une approche cohérente et

globale, les contrastes existant en la matière (la situation préoccupante des forêts face à la relative inaction de la communauté internationale, la forêt en tant qu'enjeu environnemental global et les préoccupations nationalistes des Etats) démontrent une incapacité certaine de la communauté internationale à relever l'ensemble des défis politiques, juridiques, environnementaux ayant trait à ce domaine.

III. Une gouvernance fondée sur le concept des biens publics mondiaux ?

Le fait de considérer, ou non, les forêts comme des BPM a des implications fortes sur le choix d'un des types de gouvernance mondiale. Les réseaux MPP sont adaptés à la question des forêts en tant que biens appropriables et rivaux dans leur consommation, car ils privilégient l'information et les échanges dans des contextes rendus difficiles par de forts conflits d'intérêt. A l'inverse, les Conventions sont mieux adaptées pour de réels BPM, puisque l'absence de rivalité et d'exclusion dans leur consommation permet d'aplanir les divergences entre les pays, et de surmonter les obstacles que ne peuvent manquer de poser l'existence de coûts et de bénéfices inégalement répartis. En effet, la production ou la conservation d'un bien est d'autant plus aisée que sa consommation n'est pas sujette à la rivalité : il n'y a alors pas de coût d'opportunité. De plus, son financement international est justifié par l'absence d'exclusivité dans sa consommation.

1. Bref historique

Le concept de Bien Public Mondial (BPM) fut défini dans la seconde moitié des années 1990, au sein de milieux académiques. Les auteurs Todd Sandler et Scott Barrett furent les premiers à employer ce terme (« Global Public Goods »), qui fut ensuite repris par les travaux du bureau d'études du développement associé au PNUD. En particulier, les ouvrages publiés sous la direction d'Inge Kaul et de ses collègues à partir de 1999 ont contribué à populariser le concept et à en faire un thème central des débats sur la coopération internationale, l'aide au développement, et la lutte contre les dégradations environnementales.

La diffusion du concept de BPM hors des cercles académiques s'est accompagnée d'une dilution de son contenu. Le concept fut progressivement repris et adapté par un grand nombre d'institutions. Après le PNUD qui contribua à étendre la notion de bien public à une échelle globale, citons par exemple la Banque Mondiale qui publia un rapport dès 2001 sur les financements existants pour les BPM. L'Agence Française de Développement (AFD) commença à cette époque à analyser ses projets de développement sous l'angle de leur impact sur la fourniture¹¹ de BPM. Un groupe de travail international sur les BPM (« *International task force on Global Public Goods* », www.gpgtaskforce.org) est créé en 2003 sous l'impulsion de la France et de la Suède, avec mandat de produire une définition du concept, d'identifier les priorités et de faire des propositions. Le premier rapport produit par l'institution en 2006 révèle par son titre même (« La coopération internationale dans l'intérêt national ») les défis qui doivent être relevés pour mettre en œuvre une politique de fourniture de BPM, à savoir de convaincre les Etats de leur intérêt à participer.

Parallèlement à sa diffusion large dans les cercles internationaux de développement (agences de développement, PNUD), de régulation économique et financière (groupe Banque Mondiale, FMI), et

¹¹ Nous employons indifféremment les termes de « production » ou de « fourniture » de BPM, les deux termes étant présents dans la littérature. Selon le type de bien l'un ou l'autre terme s'applique mieux : on « fournit » un service tel que la diffusion de connaissances scientifiques ou une assistance humanitaire ; on « produit » un bien tel qu'une banque de ressources génétiques ou une force de paix internationale.

d'action environnementale (diverses Conventions), la contestation du concept a pris de l'ampleur. Il est remarquable que les travaux du PNUD ont très tôt indiqué que les choix politiques et sociaux étaient déterminants dans la classification d'un BPM. Néanmoins, le concept fut largement utilisé pour justifier des actions internationales : si tel bien possède des qualités intrinsèques de bien public, alors sa production devient nécessaire et indiscutable. La contestation s'est donc organisée pour dresser des garde-fous contre un usage abusif du concept, et contre son instrumentalisation pour servir des objectifs contraires aux intérêts des pays à faible pouvoir de négociation. On pense en particulier à des objectifs fixés par les pays du nord, et dont la réalisation passe par une remise en cause de la souveraineté de pays du sud.

2. L'emprise du paradigme économique

On a coutume de faire remonter la notion de bien public aux années 1950, celui-ci se définissant comme un bien pour lequel il n'existe pas de rivalité dans la consommation (la consommation par un agent ne réduit pas la consommation par un autre agent), ni de possibilité d'exclusion (on ne peut empêcher un agent de consommer le bien). Cette définition fut élaborée par la science économique, avec l'objectif affiché de justifier l'action publique pour produire de tels biens. Ceux-ci, en effet, ne sauraient être produits par des investisseurs privés en raison de l'impossibilité intrinsèque de générer des revenus (non exclusion des consommateurs). De plus, ils seraient très bénéfiques à la société puisque la consommation marginale est à coût nul (non rivalité).

Ces biens publics ont ainsi été traditionnellement définis dans des termes économiques (coût, bénéfices, consommation), ce qui reste vrai pour les BPM puisque la notion d'externalités est au cœur de ce concept. Bien que ces bases économiques sont légitimes, car il existe en effet de tels coûts, bénéfices, et externalités pour la plupart des BPM identifiés à ce jour, en revanche cette prééminence du paradigme économique a entraîné plusieurs types de critique. Notamment, il est vraisemblable que le recours à de telles notions économiques accroît le risque d'éluder d'autres aspects, difficilement quantifiables mais néanmoins importants (e.g. effets secondaires suite à des campagnes de vaccination). Autre critique importante, les coûts et bénéfices annoncés pour la production de tel BPM permettent d'appuyer des demandes d'intervention qui remettent parfois en cause la souveraineté nationale sous prétexte des impacts conséquents mesurés en termes économiques (e.g. règles budgétaires à respecter pour assurer la stabilité économique et financière d'une région). Ainsi, le recours systématique à un vocabulaire économique permettrait d'éviter le recours à un vocabulaire politique alors que les objectifs poursuivis remettent justement en cause un certain ordre mondial.

3. Définitions

Le concept est fluctuant, il est rarement défini avec précision, car chaque dit BPM a des caractéristiques propres qui gênent toute tentative de généralisation. Un bien ou service, voire un phénomène, est éligible à cette classification s'il regroupe les caractéristiques suivantes :

- le bien apporte des bénéfices à l'ensemble de la population mondiale
- la production du bien nécessite une contribution mondiale
- les bénéfices globaux de la production du bien sont supérieurs aux coûts
- la dégradation du bien dans un pays est ressentie au-delà de ses frontières.

La pondération de ces caractéristiques est variable, et la définition donnée par Stiglitz (1999), par exemple, privilégie la notion de bénéfices positifs dépassant les frontières nationales : "Il existe plusieurs bien publics qui ne sont pas limités [dans l'espace], et dont les bénéfices concernent l'ensemble de la population mondiale [...] : stabilité économique internationale, sécurité internationale, environnement international, assistance humanitaire internationale, et connaissance". Il faut remarquer que la plupart de ces « biens » sont alors plutôt des objectifs de

politique, ou en tout cas des phénomènes immatériels, contrairement aux origines du concept de bien public dont l'exemple classique est le phare marin, bien tangible s'il en est. Ils peuvent même appartenir à une définition plus large (« inclusive », « sociale ») des BPM qui fait référence aux droits humains et dont le respect doit être pris en charge et assuré par une communauté internationale lorsque les Etats n'en ont pas les capacités (Marniesse 2005).

Selon une démarche analogue, Nordhaus (2005) propose de distinguer les « focal public goods » consensuels, tel que l'éradication de maladies, et les « economic public goods ». Ces derniers sont problématiques parce qu'ils impliquent des coûts et bénéfices dispersés au niveau mondial. Ils posent généralement la question d'un équilibre optimal, puisque leur production doit être limitée dans l'intérêt général. Appliqué aux forêts, cette analyse se traduit par le besoin de ne prôner la conservation forestière que dans certaines limites.

Les instigateurs d'une diffusion massive du concept de BPM ont reconnu la difficulté de s'accorder sur une définition, et ont donc proposé d'utiliser plusieurs définitions parmi lesquelles (Kaul et Mendoza 2003) :

- Définition 1 : Les biens peuvent d'autant plus devenir des biens publics qu'ils génèrent des bénéfices non exclusifs, non rivaux, ou les deux à la fois.
- Définition 2 : Les biens sont de facto publics s'ils sont non exclusifs et consommables par tout le monde.
- Définition 3 : Les BPM sont des biens dont la jouissance des bénéfices s'étend à tous les pays, à toutes les populations, et à toutes les générations.

Le groupe de travail international sur les BPM a produit la définition suivante « *Issues that are broadly conceived as important to the international community, that for the most part cannot or will not be adequately addressed by individual countries acting alone and that are defined through a broad international consensus or a legitimate process of decision-making* ». Cette définition reconnaît la notion de construction sociale d'un BPM, puisque ce dernier dérive potentiellement d'un processus de décision et qu'il ne s'impose donc pas d'emblée comme tel. Il est remarquable que les notions de non rivalité et de non exclusion sont absentes de cette définition, ce qui tend à prouver que les caractéristiques des BPM qui intéressent les adeptes du concept sont à rechercher ailleurs. En réalité ces caractéristiques sont surtout liées à l'incapacité de certains pays d'agir, ce qui légitime une intervention extérieure (de contrainte, ou simplement d'aide au développement tel que le fait l'AFD).

Avec ce type de définition extensive, il devient difficile de bien se représenter l'objet. Nous donnons un bref aperçu de cette grande diversité de situations et de phénomènes :

- Cas 1 : le BPM est un bien matériel (ressources génétiques, atmosphère)
Parfois, ce bien matériel n'existe pas naturellement à l'état de BPM. L'exemple des ressources génétiques est éloquent à cet égard : ce n'est que l'utilisation des connaissances acquises sur ces ressources et leurs fonctions qui permet de fabriquer des biens publics. En tant que telles, les ressources génétiques ne sont pas des BPM, puisqu'une destruction de ressources génétiques locales n'a pas d'incidence sur les populations éloignées.
- Cas 2 : le BPM est un bien immatériel résultant d'une construction conceptuelle par l'homme, comme la « valeur d'existence » des forêts tropicales. Ce type de BPM est par définition une création artificielle, qui n'existe donc pas naturellement.
- Cas 3 : le BPM est un service immatériel et construit par l'homme (connaissance, paix, stabilité financière)
Ce type de BPM est typiquement construit par l'homme dans un intérêt commun. Deux sous-catégories : selon que le BPM est dépendant d'un support physique (connaissances sur la biodiversité) ou non (paix).
- Cas 4 : le BPM est un phénomène (climat)

Le climat est un des BPM les plus aboutis, dans la mesure où il existe naturellement, où ses effets sont évidemment transfrontaliers, et où il est dépendant de l'ensemble des activités mondiales. Cependant, le changement climatique a des effets positifs ou négatifs selon les zones géographiques, et affecte les populations à des degrés divers selon leur vulnérabilité.

4. Du national au global : un simple changement d'échelle ?

En raison de sa dénomination, le concept de BPM a tendance à être appréhendé comme une simple extension du concept de bien public à une échelle globale. Ce changement d'échelle entraîne en réalité un changement de paradigme et de sens pour plusieurs raisons :

- les BPM sont la plupart du temps présentés sous leur aspect négatif (« Maux Publics Mondiaux »), contrairement aux biens publics (nationaux) classiques qui ne peuvent qu'améliorer le bien-être et en aucun cas le dégrader. L'on passe d'une action « en faveur de », par exemple la construction du phare ou la création d'une chaîne de radio publique, à une action « contre », par exemple contre la dégradation environnementale. Il s'agit donc d'agir pour inverser le cours des événements plutôt que de diffuser de nouveaux biens dans la société mondiale. Ceci explique en partie pourquoi la pression en faveur des BPM est forte : le laisser-faire peut entraîner des conséquences indésirables ;
- les BPM sont généralement immatériels, ce qui explique qu'ils ont des effets transfrontaliers par leur diffusion. Ils sont souvent difficiles à définir, ce qui est source de confusion. Mais bien qu'immatériels ils sont généralement dépendants d'un support physique qui est ancré dans une réalité locale avec des droits et usages spécifiques qui sont source de conflits ;
- les BPM sont appréhendés la plupart du temps sous l'angle de leurs effets et impacts, souvent involontaires. Ceci n'était pas vrai à l'origine pour les biens publics, dont la consommation volontaire relève d'un choix conscient de la part des agents (e.g. regarder une chaîne de télévision). Bien que l'on ne puisse exclure, un agent peut s'abstenir de lui-même. Or avec la majorité des BPM un agent ne peut s'exclure de la consommation, ne peut se mettre hors de portée des effets négatifs ;
- le caractère global de ces biens nécessite une coopération entre Etats et non plus simplement entre agents. D'une part cela entraîne potentiellement une remise en cause de la souveraineté (même lorsque cette remise en cause n'est pas directe mais résulte plutôt de l'adoption de normes définies ailleurs). D'autre part, il semble vain d'espérer une coopération internationale sans leadership d'un hegemon capable de rallier les autres pays à ses intérêts, car la coopération internationale génère des gains dont la distribution est incertaine et potentiellement dangereuse pour certains pays (menace provenant des pays aux gains les plus forts) ;
- le changement d'échelle implique que l'éloignement géographique entre les bénéficiaires et les victimes des activités de production du BPM est accru au point que les uns restent abstraits pour les autres. Le contrat social n'existant pas à l'échelle mondiale, les garanties sont faibles pour les agents et Etats qui paient les coûts d'obtenir une juste compensation. De plus cette situation augmente le risque que certains aspects des BPM soient privilégiés par rapport à d'autres en fonction des rapports de force et d'influence. Par exemple, les éléments de la biodiversité qui peuvent être exploités par des compagnies pharmaceutiques soutenues par les Etats puissants sont considérés de manière prioritaire (et se voient octroyer une plus grande valeur) par rapport aux éléments de la biodiversité à usage local. Là encore le paradigme économique impose les choix.

5. La construction sociopolitique des BPM

Il est utile d'insister sur le fait que les BPM sont généralement construits comme tels plutôt qu'ils en possèdent les qualités intrinsèques, ce que le PNUD a reconnu très tôt. Ce point est central : il justifie que le statut de BPM soit toujours débattu, parfois rejeté, mais qu'il ne puisse jamais être imposé comme une évidence avec les conséquences possibles sur la souveraineté des Etats et l'aggravation des inégalités dans le monde.

Comme le montre le tableau suivant, plusieurs catégories de biens se distinguent par une seule de leurs caractéristiques. Avec l'évolution du contexte, de la société, du bien lui-même, ces catégories deviennent perméables. Certains biens peuvent passer spontanément d'une catégorie à une autre, auquel cas un choix politique peut être d'empêcher ce changement. A l'inverse, il peut être décidé de faire changer un bien de catégorie pour atteindre de nouveaux objectifs.

Tableau 3 : Classification des principaux types de biens ou de ressources selon 4 critères

	Exclusion	Non exclusion
Rivalité	Biens privés	Biens communs*
Non rivalité	Biens « de club »	Biens publics

(dérivé de Ostrom, 1977)

* Ou « *common pool resources* »

Les deux configurations suivantes sont les plus fréquentes :

- une rivalité dans l'usage apparaît ou s'amplifie : le bien public devient *de facto* bien commun
- l'accès est revendiqué alors que l'exclusion était pratiquée : le bien de club devient *de facto* public

Dans le premier cas, en général celui d'une ressource naturelle (e.g. certaines forêts), la rivalité devient un problème qu'il faut résoudre en organisant l'exclusion pour éviter la dégradation rapide du bien. Dans ce cas, l'accès est en réalité à plusieurs niveaux : sur le site par l'exploitation du support physique, et hors-site par la jouissance de services procurés par ce support physique. La rivalité et l'exclusion n'existent que pour le support physique mais pas pour les services. Les discours sur le BPM sont alors construits autour des services pour justifier une intervention sur le support physique du bien.

Dans le second cas, par exemple celui de la « connaissance », l'exclusion est possible mais peut être corrigée. Tout dépend alors de la volonté de l'autorité, qui peut décider de prendre les mesures nécessaires pour empêcher toutes mesures limitant l'accès. Cependant la non exclusion relève d'un choix social, politique, mais pas de la nature du bien.

6. Raisons et limites de l'application du concept aux forêts tropicales

Les forêts représentent un cas très particulier pour plusieurs raisons :

- elles sont constituées de stocks de bois et d'autres biens de consommation (aliments, plantes médicinales...) qui procurent des moyens de subsistance (par leur consommation directe ou leur commercialisation)
- elles sont largement utilisées par les pays souverains pour générer des revenus et des devises, pour participer de l'industrialisation nationale et procurer des emplois

- elles sont soumises à des régimes de propriété complexes, soit privés, soit publics, soit encore communautaires. En tant que lieux, elles sont le support d'usages et de droits d'usages multiples.
- elles sont le support de multiples services environnementaux : hydrologie, climat, fertilité, récréation, etc. ; dont certains sont locaux et d'autres sont transfrontaliers
- elles sont en concurrence avec l'accroissement des terres agricoles, dont l'objectif peut être d'augmenter les revenus d'exportation ou d'accéder à une autosuffisance alimentaire
- elles abritent un réservoir de biodiversité majeur et reconnu, en particulier dans les forêts tropicales

La consommation (ou « exploitation ») des forêts affecte des populations transfrontalières, mais leurs caractéristiques physiques et socio-économiques en font des biens soit privés soit soumis à une souveraineté nationale. La tendance actuelle tend certes à justifier une régulation mondiale des forêts. Mais le caractère privé du bien (rivalité et exclusion) rend nécessaire d'utiliser des instruments de compensation pour les pays hôtes ou leurs populations locales subissant les coûts de la conservation forestière.

En conclusion, nous sommes d'avis que les forêts ne peuvent être placées dans la catégorie des BPM. Il est indéniable qu'elles possèdent une partie de leurs caractéristiques :

- les effets des forêts se font (potentiellement) ressentir au-delà des frontières : utilisation des ressources génétiques, effet positif sur le climat avec la séquestration du carbone, régulation hydrique dans les grands bassins versants
- les forêts sont susceptibles d'être dégradées par la population mondiale par l'exploitation ou la conversion

Cependant, d'autres aspects des forêts les distinguent de manière incontestable des BPM :

- elles sont susceptibles d'appropriation par des individus, des Etats ou des communautés
- il y a une grande rivalité dans leur consommation

Ainsi, la forêt est tout à la fois un contributeur important pour plusieurs BPM (mais elle n'est qu'un contributeur parmi d'autres), le support physique de BPM, un bien privé, et un bien public national. Cette combinaison de statuts en fait un bien particulièrement complexe à gérer, qui sert simultanément des intérêts publics universels et des intérêts privés locaux. Or les moyens de servir ces divers intérêts sont contradictoires : conservation d'un côté, et dégradation ou conversion de l'autre. Et privilégier l'une ou l'autre voie provoque des nuisances, globales ou locales selon les cas.

Concluons cette section en citant quelques extraits de l'ouvrage de M-C Smouts "Forêts tropicales jungle internationale" (2001), consacré à l'étude des forêts tropicales en tant qu'objet de coopération internationale. L'auteur note le caractère hybride de l'objet, qui ne ressortit à aucune catégorie de biens établie (communs, biens publics...) : *"L'idée selon laquelle la forêt tropicale est un 'bien planétaire' [...] est entrée dans le sens commun [bien que cette] notion ne soit sanctionnée par aucun texte juridique"*. Et plus loin : *"Sans contenu précis ni support théorique bien solide, le discours sur la forêt 'patrimoine mondial' et 'bien planétaire' s'est pourtant imposé"(...) "qualifier [la forêt] de BPM c'est reconnaître que ses externalités ont des effets planétaires, positifs ou négatifs"*. Puis, insistant sur la distinction nécessaire entre le BPM lui-même et son support physique elle affirme *"un tel discours a pour effets de 'déterritorialiser' et de 'décontextualiser' l'objet, et par conséquent, de le faire sortir de la sphère économique et politique. Patrimoine mondial et planétaire, la forêt n'est plus un bien réel susceptible d'appropriation privée soumis aux règles de marché"*.

D'autre part, les approches de gestion essayées jusqu'à présent, et qui se sont inspirées notamment des approches appliquées aux biens communs locaux, *"ne sont pas transposables au niveau mondial"* (p. 315), comme le montre Oran Young (2002) dans le cas du changement climatique, le nombre et la

puissance des acteurs impliqués, leur nature même (problème de la croissance des économies émergentes et les plus avancées, rapports Nord-Sud) ne sont pas les mêmes que dans le cas des biens de propriétés collective au niveau local. Par ailleurs, alors que dans le dernier cas les usagers sont aussi ceux qui tentent de mettre en place des règles de gestion au niveau local (pour prévenir la « tragédie des biens communs »), il y a au niveau des problèmes globaux une séparation entre ceux qui tentent d'édicter des règles (les gouvernements) et ceux qui sont sujets de ces règles (firmes et multitude d'individus).

IV. Les questions traitées dans le cadre du régime en construction

Les régimes internationaux sont des modes de gouvernance qui privilégient la coopération entre les Etats sur des bases incitatives et non contraignantes. Cela n'empêche pas que cette coopération n'est pas parfaitement symétrique. Les initiatives proviennent généralement des pays du Nord, qui tendent à imposer leurs principes, normes et visions du monde. En particulier les préoccupations environnementales, parfois portées par une sensibilité occidentale, ont prévalu parmi les instigateurs et acteurs de ce régime. Ceux-ci sont aussi bien les gouvernements soutenus par leurs opinions publiques (et les organisations internationales dirigées par les représentants de ces gouvernements), que les institutions de recherche très actifs dans les domaines de la biodiversité (diagnostic) et du climat (sources des émissions, quantification), ou les organisations non gouvernementales.

Bien que les forêts soient liées à divers types de dégradations environnementales, nous n'aborderons que les deux thèmes majeurs traités par le régime : réserves de biodiversité et puits de carbone. Ces deux thèmes dominent largement les autres, et il n'y a pas d'indice aujourd'hui que cela change dans le moyen terme, bien au contraire.

La conservation de la biodiversité s'inscrit dans la longue histoire de la protection de la nature à travers le monde. On en fait généralement remonter l'origine à 1872 avec la création du premier parc national, celui du Yellowstone aux Etats-Unis. Le mouvement de création d'aires protégées qui naît alors prend de l'ampleur au début du XX^{ème} siècle avec les premiers parcs naturels européens en Suède (1909), en Suisse (1915) puis en Grande Bretagne (1949), tandis qu'en parallèle se développent les aires protégées – généralement réserves de chasse – dans les colonies européennes d'Afrique. L'Union Internationale pour la Protection de la Nature¹² est créée en 1948 à Fontainebleau et porte d'emblée le message de la conservation et de l'utilisation raisonnée de la nature au bénéfice de l'Homme. Ce message est renforcé par le début en 1971 du programme l'Homme et la biosphère (MAB) de l'UNESCO, puis des Réserves de biosphère associées.

La problématique de la biodiversité fut mise sur le devant de la scène dans la foulée du Sommet de la Terre à Rio, avec la Convention sur la Diversité Biologique (1992). Celle-ci définit la biodiversité comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes biologiques dont ils font partie : cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ».

Les services écosystémiques sont quant à eux définis dans l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire (EM 2005) comme les avantages locaux et mondiaux que la population tire des écosystèmes – dans lesquels la biodiversité joue un rôle important. Des écosystèmes en bon état

¹² UIPN, qui deviendra l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN) en 1956, puis l'Union mondiale pour la nature en 1990.

dispensent en effet une large gamme de biens et services essentiels au développement humain : aliments, combustibles, médicaments, l'épuration de l'air et de l'eau, le matériel génétique pour l'agriculture et l'élevage, la pollinisation, etc. Les écosystèmes contribuent ainsi à la production primaire (agriculture, pêche, sylviculture), secondaire (textiles, produits pharmaceutiques) et tertiaire (tourisme, bien-être, loisirs).

La synthèse sur la biodiversité de l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire donne une image sombre quoique incontestable de la situation mondiale. Bien que les changements les plus rapides touchent aujourd'hui les écosystèmes des pays en développement, les pays industrialisés ont connu, au cours de leur histoire, des évolutions comparables. Tous les paramètres examinés – taux d'extinction d'espèces sauvages et domestiques, transformation des habitats, dégradation des écosystèmes, etc. – mettent en évidence une érosion accélérée de la biodiversité. « Si l'on prend une gamme de groupes taxonomiques, la taille et/ou l'aire de répartition des populations de la majorité des espèces est en déclin ».

D'après les critères établis par l'UICN pour caractériser les menaces d'extinction, entre 10 et 50% des groupes taxonomiques supérieurs bien étudiés (mammifères, oiseaux, amphibiens, conifères et cycadales) sont actuellement menacés. L'extinction s'accompagne d'une plus grande homogénéité dans la distribution des espèces sur la planète : les différences entre l'ensemble des espèces d'un lieu et d'un autre diminuent en moyenne. Deux facteurs expliquent cette tendance : (1) les espèces endémiques connaissent un taux d'extinction plus élevé que les espèces mieux réparties sur le globe ; (2) le taux d'introduction d'espèces exotiques s'accélère avec l'expansion du commerce et le développement de transports de plus en plus rapides. Les scénarios de l'EM indiquent que les tendances actuelles de perte de biodiversité et de dégradation des écosystèmes se poursuivront ou s'empireront dans les 50 prochaines années, à moins que des mesures sans précédent ne soient prises.

Ainsi plusieurs Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME) ont émergé depuis les années 1970 en relation avec la problématique de la biodiversité. Citons notamment :

- La Convention de Ramsar (1971) relative aux zones humides d'importance internationale.
- La Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972), qui associe les concepts de conservation de la nature et de protection des biens culturels.
- La Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES, 1973/1975).
- La Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn, 1979).
- La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) signée lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992.

Nonobstant les grandes incertitudes qui subsistent dans l'évaluation des ressources en biodiversité, il est admis que les forêts abritent une majeure partie de ces ressources. Les forêts tropicales jouent un rôle tout particulier, puisqu'elles sont les écosystèmes les plus riches en nombre d'espèces au monde (Meijaard et al, 2005). Elles sont également remarquables par la forte présence d'espèces endémiques animales et végétales, et le degré de menace élevé qui pèse sur ces espèces. Pour preuve, les forêts tropicales forment 15 des 25 *hotspots* identifiés d'après ces deux critères (Myers et al 2000).

Les débats autour de la conservation de la biodiversité ont donc naturellement privilégié les aspects de conservation dans les forêts tropicales. Parmi les principales questions débattues dans le cadre du régime international sur les forêts :

(1) La conservation est-elle compatible avec le développement ?

L'EM (2005) admet que « *des avantages substantiels ont été obtenus grâce aux nombreuses actions qui ont entraîné l'homogénéisation ou la perte de biodiversité. Par exemple, l'agriculture, la pêche et la sylviculture [...] ont souvent été la colonne vertébrale de stratégies nationales de développement* ». Toutefois, beaucoup de ces avantages ont été temporaires et se sont accompagnés de coûts cachés qu'il faut maintenant « payer ». L'EM souligne que les modifications apportées aux écosystèmes pour améliorer un service ont généralement été accomplies au détriment d'autres services. En outre, les changements dont le bilan économique net est positif n'ont pas été répartis équitablement, de nombreuses personnes – souvent les plus démunies – en ayant subi les dommages collatéraux. Les coûts cachés posent donc la question de la compatibilité entre conservation de la biodiversité et développement économique dans les pays du Sud. Ils montrent que le développement peut certes profiter d'une certaine dégradation de l'environnement (ou « mise en valeur »), mais essentiellement à court terme et sans garantie de durabilité.

Les discours sur la compatibilité entre biodiversité et développement doivent être examinés avec prudence. Si l'on considère par exemple différents paradigmes souvent cités (intégration entre les objectifs de développement économique et de conservation, implication des populations locales dans les initiatives de conservation ; etc.), il est remarquable qu'aucune étude empirique de grande échelle n'a jamais pu attester leur pertinence globale. Non seulement les résultats diffèrent généralement selon les cas et les contextes, mais en plus les activités de conservation et de développement sont rarement évaluées au regard d'objectifs clairs. Par exemple, bien qu'il soit devenu courant de dénoncer l'échec des Projets Intégrés de Conservation et de Développement, il est rare d'en obtenir la démonstration par la confrontation de leurs objectifs de départ avec les résultats obtenus.

(2) Quels modes de conservation forestière ?

Par « mode de conservation », nous entendons l'approche suivie et l'instrument associé. Les approches s'intéressent à la définition d'objectifs et d'orientations sur les moyens de les atteindre. Il peut s'agir d'optimiser le nombre d'espèces protégées par unité dépensée ou par hectare selon des critères d'endémisme et de menace constatée (e.g. « hotspots » par Conservation International), de protection d'espèces sauvages dans des zones peu habitées afin de réduire les conflits (e.g. « *major tropical wilderness areas* » par Conservation International), d'impliquer les populations locales à l'élaboration des activités (e.g. « *Heartland Conservation Planning* » par African Wildlife Foundation), de mise en place d'un réseau de régions représentatives d'un type d'écosystème (e.g. « *Global 200 ecoregions* » par le WWF), de choisir des sites en fonction de critères de rareté mais aussi de faisabilité et de réaliser un plan détaillé de gestion (e.g. « *Site conservation planning* » par TNC), etc.

Quant aux instruments, ils déterminent les moyens de la mise en œuvre des approches. Ils relèvent véritablement d'un autre niveau : une approche peut être servie par divers instruments, et un instrument peut servir diverses approches. Il est de multiples manières de classer les instruments existants : par exemple selon qu'ils sont économiques ou réglementaires, ou selon qu'ils sont directs ou indirects. Une mesure incitative comme l'octroi de crédits carbone commercialisables en échange d'une conservation est un instrument économique direct. Une aire protégée et gérée par un Etat est une mesure réglementaire directe. Les projets intégrés de conservation et développement sont un instrument économique indirect, de même que les initiatives pour promouvoir l'écotourisme.

A l'interface des approches et instruments, la question de la participation des populations locales aux activités de conservation est importante et sensible. Elle est un révélateur des objectifs de la conservation (lutte contre la pauvreté locale, maintien d'un stock de ressources génétiques pour la R&D des industries du nord, etc.) et met en évidence de nombreux partis pris idéologiques souvent implicites. La participation peut prendre de nombreuses formes, et se situe à au moins deux niveaux : dans la conception des activités de conservation, et dans leur mise en œuvre. Les populations locales

sont parfois considérées comme un obstacle aux objectifs de conservation de la nature, parfois appréciées comme ses véritables garants grâce à leurs connaissances et à leur intérêt objectif à la durabilité de leur environnement, parfois encore elles sont la justification de la conservation présentée comme moyen de les sortir de la pauvreté. Les tenants de l'une ou l'autre ligne s'affrontent de manière parfois virulente, le plus souvent en caricaturant la ligne « adverse ». On peut citer l'échange entre Terborgh (2004 ; 2005) et Andrade (2005) concernant le 5ème Congrès mondial sur les parcs : Terborgh dénonce l'obsession de ramener toutes discussions sur la conservation à ses effets sur les populations locales, et à leur rôle – au détriment des sciences de la conservation ; Andrade considère ces critiques comme révélatrices d'une tendance à privilégier les intérêts du Nord contre ceux des populations du Sud, et les sciences écologiques contre les sciences sociales.

(3) La conservation forestière est-elle l'unique moyen de préserver les ressources en biodiversité ?

D'un certain point de vue, toute intrusion dans une forêt influe sur sa biodiversité comprise comme « la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ». Toute exploitation ligneuse, a fortiori à une échelle commerciale, perturbe l'écosystème, la répartition des espèces, la composition de la faune, etc. Cependant cela ne préjuge en rien du caractère néfaste de cette activité, puisque non seulement tout écosystème est destiné à évoluer et se modifier (avec ou sans intervention anthropique extérieure), mais de plus le nouvel équilibre n'est pas nécessairement moins désirable que le précédent. Ainsi deux dimensions sont à prendre en compte : le caractère endémique d'un écosystème forestier, et l'échelle des dégradations.

Concernant la première dimension, le concept de Forêt à Haute Valeur de Conservation (*High Conservation Value Forest*, HCVF) est de plus en plus utilisé, afin d'identifier les sites à protéger impérativement au sein de concessions forestières. En Indonésie, les compagnies papetières y font appel couramment pour plaider que leurs opérations ont un impact faible sur la biodiversité : en n'exploitant pas les zones HCVF, elles assureraient que l'essentiel est préservé.

Concernant la deuxième dimension (échelle des dégradations), des efforts sont entrepris qui vont dans le sens d'une exploitation forestière compatible avec la conservation de la biodiversité. Il peut s'agir d'une technique d'exploitation (e.g. Exploitation Forestière à Impact Réduit, EFIR), ou d'un aménagement de l'exploitation sur le long terme (e.g. Aménagement Forestier en Afrique Centrale) : réduire les distances des pistes forestières, faire de l'abattage directionnel, inventorier les espèces et adapter les volumes de coupes, aménager des corridors, etc. Cette dimension d'échelle des dégradations est particulièrement importante, car il n'est pas réaliste d'envisager une protection stricte de la majorité des massifs forestiers alors que la demande de bois croît et que les pays forestiers ont besoin de ces ressources pour assurer leur développement. Ainsi, l'OIBT travaille à une amélioration de ses « Directives pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les forêts de production », qui consiste en un catalogue de mesures à l'adresse des exploitants afin de minimiser l'impact de leurs activités. Ces Directives sont justifiées par l'hypothèse que la production de bois est compatible avec le maintien de la biodiversité.

(4) Comment intégrer les forêts tropicales à la lutte contre le changement climatique ?

La lutte contre le changement climatique s'est imposée comme le thème environnemental majeur en raison des enjeux portés à une échelle inédite. Les avancées scientifiques convergent sur le constat d'un changement climatique et de ses causes anthropiques. Les scientifiques se sentent désormais capables d'attribuer des probabilités aux effets de divers niveaux de concentration de l'atmosphère en Gaz à Effet de Serre (GES, e.g. CO₂ ou méthane) sur les températures et d'autres variables environnementales telles que les précipitations annuelles. Il est constaté que le niveau de cette concentration a crû rapidement entre la période précédant la révolution industrielle (280 ppm de CO₂) et la période présente (430 ppm). Cette hausse aurait généré une augmentation d'un demi-

degré Celsius de la température moyenne à la surface du globe. En raison de l'inertie des changements climatiques, il est attendu qu'une augmentation équivalente intervienne dans les décennies futures. Cette inertie est en partie due à la durée de vie des particules de GES dans l'atmosphère, environ une centaine d'années pour le CO₂. De ce fait la poursuite des émissions au niveau actuel mènerait à un doublement de la concentration en 2050 par rapport aux niveaux d'avant la révolution industrielle. En réalité les émissions annuelles pourraient augmenter dans de grandes proportions en raison de la croissance économique globale et d'un modèle de développement basé sur l'utilisation massive des énergies fossiles. En conséquence, si le doublement de la concentration en GES de l'atmosphère intervient dès 2035, alors les probabilités d'un réchauffement global de 2 degrés Celsius seraient comprises entre 77% et 99%.

Les conséquences de telles modifications du climat sont très variables (à supposer qu'elles soient connues) suivant les zones géographiques. Il est admis que certaines régions pourraient bénéficier du changement climatique, par exemple du fait d'une productivité des sols accrue ou de la disparition de certaines maladies, tandis que d'autres seraient atteintes irrémédiablement, par exemple du fait d'une élévation du niveau des eaux ou au contraire d'une pénurie des réserves en eaux potable et de sécheresses intenses. Par ailleurs, bien que l'adaptation soit possible pour réduire ces impacts négatifs, par exemple en améliorant les réseaux d'irrigation des cultures ou en construisant des digues, les populations pauvres auront naturellement des moyens limités pour mettre en œuvre ces mesures d'adaptation. Il est donc attendu que le changement climatique aura des effets très contrastés sur le niveau de vie des multiples sociétés humaines.

Ceci nous amène aux efforts d'évaluation économique des coûts du changement climatique, ainsi que des coûts et bénéfices d'y remédier par des mesures immédiates de réduction des émissions. Le rapport de Sir Stern commissionné par les autorités britanniques est une étape importante dans ce domaine, et ses conclusions furent largement reprises. Avec les précautions d'usage associées à ce type de travaux portant sur des échelles considérables et soumis à des choix méthodologiques toujours discutables, notons que le rapport Stern prévoit que les coûts du changement climatique durant les 200 prochaines années sera de 5% de la consommation globale par tête si aucune mesure particulière n'est prise (« *Business-as-usual scenario* »). Cette estimation ne prend en compte ni les impacts sur l'environnement et la santé humaine, ni les avancées récentes de la science prédisant des changements climatiques plus prononcés pour une même concentration de GES, ni même le fait que les zones les plus pauvres de la planète seront les plus affectées. Si ces facteurs sont également intégrés dans les estimations, alors les coûts seraient plus proches de 20% de la consommation globale par tête.

Par ailleurs, atteindre l'objectif raisonnable (en termes de mesures de réduction des émissions et de risque climatique) d'une stabilisation de la concentration autour de 500-550 ppm aurait un coût d'environ 1% du PIB global d'ici à 2050. Ce coût consisterait en une baisse de la consommation des biens et services à haute teneur en carbone, une efficacité accrue des méthodes de production et de consommation énergétique, des ajustements des systèmes de production et de transport, et... une réduction du rythme de déforestation.

Les écosystèmes terrestres sont partie prenante du cycle du carbone, car ils retiennent le carbone dans la biomasse vivante, dans les matières organiques en décomposition et dans les sols. Cette participation au cycle du carbone se fait par la photosynthèse, la respiration, la décomposition et la combustion, et dans les forêts tropicales les stocks de carbone dans le sol et aérien sont présents dans des quantités à peu près équivalentes. Les forêts sont assurément des réservoirs, puisqu'elles abritent des stocks de carbone ; selon les circonstances et les périodes, elles peuvent de plus être soit des puits (le flux de carbone absorbé est supérieur au flux rejeté vers l'atmosphère), soit des sources (inversement). Alors qu'à l'échelle mondiale la biosphère terrestre est un puits qui absorbe annuellement l'équivalent d'un tiers des émissions liées aux combustibles fossiles et la production de ciment, les forêts participent activement aussi bien aux émissions du fait de la déforestation (en

particulier en zone tropicale) qu'à l'absorption du fait du (re)boisement des terres sans couvert forestier (en zone tempérée surtout). Quant au bilan carbone des forêts matures, la question est débattue mais il semble qu'il soit généralement proche de l'équilibre, et qu'il devienne temporairement positif (puits) avec l'augmentation de la teneur de l'air en CO₂. Cependant, le réchauffement global devrait parallèlement augmenter le stress hydrique et perturber les forêts, en raison de sécheresses aggravées et d'une accentuation du phénomène El Niño qui tendent à augmenter l'occurrence et l'intensité des incendies de forêt (Nepstad, 2007, attire notre attention sur le cas de l'Amazonie ; Bowen et al, 1999, pour l'Indonésie). Si l'on se place dans une perspective historique, il est en tout cas incontestable que le déboisement aux latitudes moyennes et élevées fut considérable depuis plusieurs siècles. Depuis le milieu du 20^{ème} siècle les forêts tropicales ont pris le relais.

Concernant la prise en compte des écosystèmes terrestres dans la Convention climat, le Protocole de Kyoto dès 1997 a abordé le sujet via ses deux articles 3.3 et 3.4 s'appliquant respectivement aux changements d'usage des sols et à la gestion forestière dans les pays ayant des objectifs contraignants de réduction de leurs émissions (pays de l'Annexe 1, ensemble des pays industrialisés). Il est stipulé que seules les émissions et les absorptions de GES résultant des activités humaines (*human induced*) sont intégrées au calcul des émissions totales des pays durant la période d'engagement 2008-2012. Pour les pays en développement hors Annexe 1, le Mécanisme de Développement Propre permet de financer des projets de séquestration dans les plantations forestières. Ce mécanisme a été très peu appliqué dans ce secteur jusqu'à présent, mais il pose d'importantes questions sur lesquelles nous reviendrons dans la quatrième partie consacrée aux scénarios d'avenir.

Le débat actuel, vif, et d'avenir concernant l'inclusion des efforts de réduction du rythme de déforestation tropicale dans la Convention climat, est basé sur une conjonction de facteurs : les résultats de la recherche scientifique tendent à durcir les besoins de réduction des émissions, les solutions les plus couramment invoquées ne devraient obtenir des résultats à la hauteur des besoins que dans le moyen ou long terme, la déforestation tropicale génère des émissions considérables relativement aux émissions globales (environ 20% de l'ensemble des émissions de GES), toute réduction du rythme de déforestation génère des gains immédiats (mais temporaires) en termes de concentration de l'atmosphère en GES, le coût des réductions d'émissions liées à la déforestation est considéré comme relativement faible, et la préservation des forêts tropicales apporte des bénéfices multiples en dehors des aspects climatiques. Pour toutes ces raisons, il devient de plus en plus évident que des dispositions seront prises dans un futur proche pour lier le financement d'activités de conservation à la Convention climat, voire aux marchés de crédits carbone commercialisables.

Troisième partie

l'influence du régime en construction sur les politiques publiques affectant les forêts tropicales

“Unfortunately, the ecological integrity of the forest ecosystems in relation to the demands of SFM has yet to be determined. Until this occurs, it is not possible to deliver a reliable answer to questions such as ‘how much wood’, ‘how much clearing’ and ‘how much biodiversity’. Ecosystem limits are uncertain and management systems must be adaptive and consider the risks involved in using forest resources. In the final analysis these decisions and trade-offs will be made in the political process of each nation”.

G. T. McDonald & M. B. Lane, “Converging global indicators for sustainable forest management” Forest Policy and Economics, Volume 6, Issue 1, January 2004, pp. 63-70

I. L'évolution des représentations autour de la gestion forestière

1. Bref aperçu historique sur les systèmes de gestion sylvicoles

Les usages des forêts tropicales par les sociétés humaines des grands pays forestiers du Sud semblent s'être transformés dans les vingt dernières années en lien avec les débats internationaux et la formulation de principes de gestion inspirés du développement durable. Les principes de gestion forestière ne sont pas quelque chose de nouveau sous les tropiques. Dès les années 1920, les autorités coloniales françaises en Afrique manifestaient leur souci d'une préservation de la ressource boisée face aux pressions de l'exploitation forestière. Le régime forestier du Cameroun comportait même des dispositions que l'on qualifierait aujourd'hui de fiscalité incitative pour favoriser les reboisements :

« Tout exploitant qui dans une zone choisie par lui dans son lot forestier replante en essences riches au moins 4 fois le nombre d'arbres abattus pendant l'année écoulée, [...], a droit après enquête faite à la fin de chaque année d'exploitation par le Chef de Circonscription du lieu d'exploitation ou son délégué, au remboursement intégral du montant des taxes de contrôle perçues sur ces bois » (art 30 de l'arrêté du 23 mars 1921 fixant le Régime Forestier dans le territoire du Cameroun:").

En Côte d'Ivoire, le décret forestier de 1912, introduit le principe de la mise en réserve qui signifie l'abolition de tout droit d'usage sur une partie délimitée des espaces forestiers. L'objectif s'inscrit dans une logique productive : il s'agit de constituer des réserves dans des régions amenées à être exploitées et de garantir ainsi la pérennité de l'exploitation forestière. Le décret suit en cela les recommandations de Chevalier qui réclamait déjà en 1901 l'intervention de l'administration pour *« délimiter des terrains (réserves forestières), qui seront soustraits aux dévastations des indigènes et au contraire entretenues de manière à donner la prédominance aux essences précieuses »* (cité par Aubréville, 1948).

En Malaisie, après la seconde guerre mondiale, un système de sylviculture (le *Malayan Uniform System*) est élaboré et mis en œuvre dans certaines réserves forestières. Il sera ensuite remplacé par le SMS (*Selective Malaysian System*), qui permet des rotations plus courtes et répondait mieux aux besoins supposés de l'industrie. L'Indonésie proposera quelques années plus tard son propre système, le TPTI¹³. En Afrique francophone ou anglophone, jusque dans les années 1990, le souci de gestion durable est exprimé par des règles de gestion empirique simples, mais relativement efficaces lorsqu'elles étaient respectées, fondées sur une durée de rotation (de 30 à 40 ans) et la fixation de diamètre minima d'exploitation (DME) par espèce pour permettre la reconstitution naturelle des peuplements.

Ces différents systèmes sylvicoles avaient deux caractéristiques :

- ils ne visaient que la reconstitution de certaines essences commerciales exploitées, soit par leur reconstitution naturelle (plus ou moins assistée), soit par des reboisements ;
- ils étaient très peu appliqués, malgré leur caractère généralement obligatoire.

¹³ Le TPTI, ou *Tebang Pilih dan Tanam Indonesia*, est un système de coupes sélectives et plantations post-récolte avec une rotation de 35 ans. Il n'a que très peu été appliqué, malgré son caractère obligatoire.

Jusqu'au début des années 1980, la forêt tropicale est considérée par les gouvernements et le monde rural comme une ressource quasi-inépuisable pour l'extraction du bois et une réserve foncière pour l'extension des surfaces cultivées : convertir la forêt en surfaces agricoles est synonyme de développement, même si des conflits d'objectifs se manifestent avec l'industrie du bois et l'administration forestière. A partir de 1985, des Plans d'Action Forestiers Tropicaux (PAFT) ont été élaborés au sein de la FAO, et soutenus par le PNUD et la Banque Mondiale ; ils visaient à "sauver les forêts tropicales du monde au bénéfice de l'humanité tout entière" à travers l'amélioration des techniques sylvicoles et l'aménagement des forêts. C'est la première grande initiative internationale sur les forêts. Les changements de représentation collective vis-à-vis de la forêt vont être accélérés par le retentissement de la seconde CNUED (ou « Sommet de la Terre ») qui se tient à Rio en 1992, laquelle donne naissance aux deux grandes conventions sur l'environnement (Diversité Biologique, d'une part, Changements Climatiques d'autre part) et adopte une déclaration sur la conservation et le développement durable des forêts.

Encadré 4. Gestion forestière et aménagement

Une gestion forestière est l'expression de la cohérence (ou du manque de cohérence si cette gestion est défectueuse) d'un ensemble d'actions entreprises à divers niveaux (local, régional, national mais aussi technique, législatif, économique et financier, etc.). La gestion forestière se confond donc dans une certaine mesure avec la politique forestière. Elle s'exprime dans les arbitrages financiers entre les différents secteurs économiques, la législation intéressant les ressources boisées (et notamment la législation foncière), les axes de la politique d'aménagement du territoire. Les modes d'accès aux ressources forestières (bois, produits non-ligneux, faune sauvage), les politiques de commercialisation du bois et des autres produits, les régimes de taxation de la filière bois, les mesures d'incitation à la transformation du bois, sont des éléments de la gestion forestière d'un l'État. Mais la gestion forestière n'est pas que le fait de l'État. Elle est également le résultat de la composition d'initiatives, d'actions isolées ou répétées, d'un nombre variable d'acteurs qui interviennent sur les massifs forestiers. Ainsi, les populations locales, en plantant des arbres jugés utiles pour l'alimentation ou la pharmacopée à proximité des villages et en abattant d'autres pour établir leur champs, en sacralisant certains espaces, en édictant des règles de chasse, participent à leur manière à la gestion des massifs forestiers : ils font évoluer l'écosystème dans lequel ils vivent en y mettant un certain ordre, le leur.

Là où l'anglais ne dispose que du seul terme de "management", la langue française possède deux mots, permettant de distinguer deux notions, l'aménagement d'une part, et la gestion, d'autre part, en se référant à la fois au caractère global de la gestion forestière et à sa réalisation effective dans la pratique. Les termes *d'aménagement* et de *management* découlent tous deux du vieux mot français de "ménagement" auquel on associe spontanément l'idée de "mettre en ordre" des choses. De ce terme de "ménagement" il reste également l'idée de "ménager", qui signifie prendre soin, prendre garde de quelque chose ou de quelqu'un, et qui rappelle un principe d'action essentiel vis-à-vis de la forêt : adopter un comportement prudent. L'aménagement a un champ d'application plus restreint que la gestion forestière, entendue au sens d'intervention explicite. Il concerne une unité physique bien déterminée : un massif, la surface d'un permis ou d'une concession, etc.

Cependant, le problème de l'aménagement en vue de l'exploitation du bois d'œuvre peut s'énoncer ainsi : pour exploiter durablement une ressource on doit aménager tout un espace, support également d'autres ressources et d'usages variés exercés par différents acteurs. C'est pourquoi la question de l'aménagement ne peut se limiter à des questions techniques, et implique de connaître les autres usages de l'espace et des ressources, puis de passer un certain nombre de compromis afin de permettre une coexistence viable de différents modes d'utilisation du milieu.

2. Du rendement soutenu à la gestion durable des forêts : l'évolution des plans d'aménagement vers la « multifonctionnalité »

« Les forestiers ont fini par comprendre que les politiciens et les diplomates parlaient sérieusement quand, à l'occasion du lancement du PAFT, ils avaient déclaré que "les forêts étaient bien trop importantes pour être laissées aux forestiers" » (Chipeta et Michaelsen, 1995). Cette extrait d'un article de la revue de la FAO, *Unasylva*, illustre bien l'évolution qui va se produire dans les représentations mêmes de ce qu'on appelle la « gestion durable des forêts », dont les forestiers pensaient détenir le monopole à travers un savoir technique autonome exprimé dans l'outil du plan d'aménagement¹⁴. Tout comme en Europe dans les années 1970, la notion de « rendement soutenu » pour la production de bois était au centre de l'objectif de gestion durable des forêts dans les plans d'aménagement élaborés par les ingénieurs forestiers. Elle l'est encore en grande partie, mais les dimensions écologiques et sociales ont pris une importance considérable. L'exploitation doit être menée de manière à ne pas infliger de changements ni de dégâts irréversibles aux écosystèmes forestiers, à leur environnement ou, en aval, à l'environnement social et écologique qui en dépend.

Dès lors, les conceptions de la gestion forestière devaient évoluer. La notion de "sustainable management", que nous traduisons par "gestion durable", a été préférée par la FAO à celle de "rendement soutenu" ou de "rendement durable" en raison de la connotation trop "productiviste" du terme de rendement. "Les forestiers doivent désormais considérer les forêts non plus seulement comme un stock à faire fructifier, mais comme un système écologique complexe à gérer de manière durable" (FAO 1991, p. 42). Et la réflexion du Comité de mise en valeur des forêts tropicales de la FAO (10e session, décembre 1992) précise que :

- l'aménagement est la planification et l'exécution d'actions destinées à assurer la conservation et l'utilisation d'une forêt en fonction d'objectifs (entre autres de production de bois) et du contexte physique et socio-économique ;
- pour un développement durable, il faut aménager et conserver les ressources naturelles afin de satisfaire les besoins des générations actuelles et futures. En ce qui concerne l'écosystème forestier, il s'agit de conserver les terres, les eaux, le patrimoine végétal et animal et de les valoriser en utilisant des moyens techniques économiquement et socialement appropriés et respectueux de l'environnement.

L'OIBT (2006) a défini la gestion durable des forêts (*Sustainable Forest Management*, traduit dans la version française en français par aménagement durable des forêts) comme étant: « *le processus consistant à aménager des terres forestières permanentes en vue d'un ou de plusieurs objectifs de gestion clairement définis concernant la production soutenue de produits et services forestiers désirés sans excessivement porter atteinte à leurs valeurs intrinsèques et leur productivité future et sans entraîner trop d'effets préjudiciables à l'environnement physique et social* »

Des inventaires « multi-ressources » - souvent financés par des organismes comme le Fonds pour l'Environnement Mondial (GEF/FEM) et son pendant français, le FFEM, commencent à être pratiqués dans le cadre des efforts d'amélioration de la gestion en Afrique centrale. La prise en compte de la conservation dans les concessions s'effectue soit par le biais de zones démarquées et soustraites à l'exploitation (« séries de conservation »), soit par le biais des mesures d'exploitation forestière à impact réduit (EFIR) qui s'appuie sur des techniques d'abattage directionnel des arbres (pour réduire

¹⁴ Au passage, elle illustre également la situation de la FAO, dont le département des forêts a été longtemps composé quasi-exclusivement de forestiers, qui va se voir déposséder progressivement dans les années 1990 du monopole du discours et des prescriptions en matière de gestion forestière au profit de la Banque Mondiale et d'organisations non gouvernementales.

les dégâts lors de la coupe), une optimisation des tracés des pistes de débusquage et de débardage et l'utilisation d'engins appropriés. Totalement ignorée dans les années 1980, ces pratiques ont commencé à se diffuser à petite échelle dans les années 1990 avec l'essor de la certification, sur lequel nous reviendrons. Les plans d'aménagement de qualité doivent également comporter des dispositifs pour éviter le braconnage ainsi que de politiques (informatives et répressives) à destination du personnel de l'entreprise. Des programmes ambitieux de gestion de la grande faune, associant l'entreprise et des organisations de conservation, voient le jour en Afrique centrale.

En Afrique centrale, les plans d'aménagement comportent de plus en plus souvent un volet « d'enquête socio-économique » qui, au fil des années, est devenu une véritable enquête sur les droits fonciers des populations. Ces informations sont utilisées ensuite par les concessionnaires les plus avancés dans la prise en compte des « dimensions sociales de l'exploitation » pour mettre en place des mécanismes de redistribution de bénéfices pilotés par l'entreprise. Depuis 2005, les entreprises camerounaises de la filière bois participent à un programme de lutte contre le Sida qui comporte des volets de prévention de dépistage et de prise en charge (trithérapie) des malades au sein du personnel. Une grande entreprise du Congo-Brazzaville a même implanté des installations médicales de pointe.

Au Brésil, les cahiers des charges proposés par l'administration forestière aux futurs candidats à l'attribution de concessions en Amazonie (dès 2009, en principe) comportent des obligations sociales importantes en termes d'emploi et de participation des populations aux bénéfices, ainsi que le maintien d'un accès aux ressources de la forêt mise en concession. En Asie du Sud-Est, précisément en Indonésie, ce n'est que récemment que le système sylvicole s'est enrichi d'une véritable planification stratégique ressemblant à un plan d'aménagement : depuis quelques années, outre l'application du TPTI, les exploitants doivent élaborer de plans de gestion à court (annuel), à moyen (décennal) et à long terme (objectifs généraux de la gestion) (Schneider, 2007). Si en Papouasie-Nouvelle-Guinée, les exploitants forestiers doivent, depuis longtemps, conclure des accords de compensation ou de partage des revenus avec les clans propriétaires coutumiers et légaux des terres boisées, en Malaisie et en Indonésie les dimensions sociales de l'aménagement restent peu développées pour la majorité des entreprises, à l'exception des rares qui recherchent une certification forestière.

II. Le rôle décisif de la certification

On peut dire que à la fois la progression de l'application des plans d'aménagement sous les tropiques – l'OIBT indiquait en 2005 que seulement 7 % des forêts naturelles tropicales de production aménagées étaient certifiées, mais ce chiffre semble avoir progressé depuis, notamment en Afrique centrale – et l'élargissement de leur contenu vers l'écologie et, surtout le social.

La certification forestière est un instrument de marché volontaire, qui a pour but de promouvoir une gestion forestière durable, à travers un processus au cours duquel lequel un tiers, indépendant et agréé, accorde un certificat, basé sur les résultats d'un audit, indiquant que la forêt est gérée en accord avec une norme de gestion agréée.

La gestion forestière durable se heurte à un « dilemme majeur ». Beaucoup de gestionnaires forestiers la jugent en effet moins rémunératrice que la gestion forestière « traditionnelle » (OIBT, 2006). Par conséquent, ces gestionnaires forestiers ne franchissent pas le pas. La certification forestière veut résoudre ce dilemme par le biais d'incitations économiques à la gestion forestière durable. Une première incitation serait un prix de vente plus élevé car les consommateurs pourraient être prêts à payer plus cher un produit certifié (la « prime » sur le prix de vente). Une deuxième incitation serait l'accès à des marchés lucratifs, mais difficilement accessibles à cause de la sensibilité

des consommateurs aux problématiques environnementales et/ou aux arguments environnementaux. Ces marchés seront désignés ensuite par « marchés éco-sensibles ».

La certification forestière repose entre autres sur l'idée que les marchés peuvent être influencés par des actions volontaristes émanant de la société civile. L'alliance entre la société civile et l'industrie seraient ainsi capables de résoudre des problèmes environnementaux parfois plus efficacement que l'État¹⁵. Des auteurs comme Cashore (2002) et Pattberg (2005) évoquent ainsi une « privatisation de la gouvernance ».

1. Le FSC et les autres systèmes de certification

Le Forest Stewardship Council (FSC) fut le premier système de certification forestière à l'échelle globale. Sa fondation en 1993 a réuni 136 acteurs issus de 26 pays différents: de nombreuses ONG, des représentants de grandes surfaces, des industriels forestiers, et des chercheurs. Les buts principaux : répondre au sentiment d'inquiétude du public concernant la menace pesante sur la forêt (tropicale), donner une alternative aux demandes de boycott des bois tropicaux, et promouvoir une meilleure gestion de celle-ci à travers une consommation responsable. Aujourd'hui environ 84 millions d'ha sont certifiés FSC.

Depuis 1993, une trentaine de systèmes de certification forestière a vu le jour. Cependant, au niveau mondial, seul le Program for Endorsement of Forest Certification (PEFC) joue, en termes de surface forestière certifiée, dans la même cour que le FSC – bien qu'il ne soit représenté ni en Afrique ni en Asie du Sud-Est. Quant aux autres systèmes de certification, ils se limitent souvent à un pays spécifique, comme par exemple le LEI qui concerne uniquement l'Indonésie.

L'organisation du FSC confère le même poids à chaque catégorie d'acteurs (acteurs sociaux, acteurs économiques, et acteurs environnementaux) pour la gouvernance du FSC et l'élaboration des normes FSC. La structure de gouvernance du FSC est composée de 6 chambres de taille égale, soit au total approximativement 600 membres individuels. Les chambres représentent chacune les intérêts d'un groupe, à savoir le « nord économique », le « sud économique », le « nord écologique », le « sud écologique », le « nord social », et « le sud social ». La gouvernance du FSC et le développement de standards, se basent sur des valeurs fortes de démocratie, de transparence et d'intégrité. L'objectif de cette organisation complexe est d'accroître et de conforter la légitimité du système et des normes de gestion, face aux gestionnaires forestiers, aux consommateurs et aux autres acteurs.

La norme de gestion forestière du FSC s'appuie également sur les 3 piliers du développement durable. Selon les termes du FSC, la gestion forestière durable doit « être écologiquement appropriée, fournir des bénéfices sociaux, et être économiquement viable ». Les normes de contrôle de la gestion durable du FSC reposent sur 10 principes de gestion :

- Principe #1: Respect de la loi et des Principes du FSC
- Principe #2: Droits de propriété, droits d'usage, et responsabilités
- Principe #3: Droits des peuples indigènes
- Principe #4: Relations aux communautés et droits des travailleurs
- Principe #5: Bénéfices de la forêt
- Principe #6: Impact environnemental
- Principe #7: Plan de gestion
- Principe #8: Monitoring et évaluation
- Principe #9: Forêts à haute valeur de conservation
- Principe #10: Plantations

¹⁵L'outil de certification forestière a ses origines dans la sphère d'influence anglo-saxonne, ce qu'est d'ailleurs la raison pour laquelle il y a de nombreux termes génériques du FSC qu'on ne peut pas parfaitement traduire dans d'autres langues.

Chaque Principe contient plusieurs Critères. Au total ce sont 56 Critères du FSC qui doivent être satisfaits. Les Principes et Critères du FSC sont les mêmes pour les membres FSC dans le monde entier. Un critère est considéré comme rempli, si un certain nombre d'indicateurs (il y en a 155) qui lui sont propres sont vérifiés. Tous les indicateurs ont le même poids. Les indicateurs peuvent être adaptés au niveau d'un pays, ou non considérés s'ils ne sont pas applicables localement¹⁶. Pour vérifier les indicateurs, les organismes certificateurs utilisent des « moyens de vérification » concrets. Ainsi, l'évaluation des Critères et Indicateurs du FSC ne se base pas uniquement sur l'évaluation des performances, mais intègre également l'existence d'un nombre de procédures, et capacités de gestion (documents, matériel, ressources humaines, connaissances...). En général, les entreprises jugent les standards du FSC écologiquement et socialement exigeants, parfois trop, au regard d'autres systèmes de certification forestière.

Le FSC ne réalise pas lui-même les audits ; il accrédite des organismes certificateurs (comme SmartWood, la SGS-Forestry, Veritas...) qui envoient des équipes d'auditeurs pour vérifier les Principes FSC sur le terrain. Il y avait en 2006 18 organismes certificateurs dans le monde accrédités par le FSC. Ce dernier contrôle régulièrement la conformité des procédures d'audit employées par les organismes certificateurs, par son propre système d'audits. Le FSC même est accrédité par un autre organisme : ISEAL (*International Social and Environmental Accreditation and Labeling*), qui effectue des audits réguliers du FSC.

Le FSC a bénéficié du soutien politique de plusieurs organisations environnementalistes, en particulier le WWF, tandis que le PEFC est perçu comme moins contraignant et plus proche des vues de l'industrie forestière. Si le PEFC s'est développé rapidement dans les pays du Nord (Europe et Amérique du Nord) c'est du fait de son adaptation (audits de groupe via des associations professionnelles) à une structure de la propriété forestière morcelée (en Europe) et à sa politique de « reconnaissance mutuelle » avec des labels nationaux, comme le CSA en Amérique du Nord. Dans les pays tropicaux, c'est-à-dire là où la question de la durabilité de l'exploitation est fortement controversée, le FSC dispose d'un quasi monopole.

2. Une dynamique d'autorégulation

La certification n'a sans doute pas apporté des prix plus élevés pour le bois vendu avec un label. Mais elle a bénéficié de sa popularité dans des réseaux d'action publiques et de l'attention croissante portées par les gouvernements des grands pays industrialisés au problème de l'exploitation illégale. La politique de l'UE qui vise à éliminer l'importation de bois dont la légalité de l'exploitation ne peut être prouvée par des dispositifs de vérification a convaincu nombre d'opérateurs qu'il fallait améliorer de manière visible la qualité de leur gestion forestière. La certification apportait cette garantie et cette visibilité sur les marchés. Les grands distributeurs de bois des pays occidentaux demandent de plus en plus à leur fournisseur du bois certifié, exerçant une pression en amont de la filière. Pour les grandes compagnies cotées en bourse, la certification apporte un bénéfice supplémentaire : la hausse du cours de l'action¹⁷, conséquence de la recherche par les Fonds d'investissements d'activités offrant certaines garanties éthiques.

La certification bénéficie également de la qualité des normes publiques d'aménagement – et de la détermination des gouvernements à les faire appliquer. En Bolivie, la définition des normes d'aménagement et le processus de mise en œuvre sur le terrain a bénéficié de l'appui technique et

¹⁶ Cette adaptation nationale de la norme n'est possible que par des groupes de travail autorisés par le FSC. Les « normes nationales » nécessitent une demande d'autorisation auprès du FSC.

¹⁷ En Indonésie, le cours de l'action de la société Sumalindo a été multiplié par 3 après la certification de sa concession en 2005 (Schneider, 2006)

financier du projet Bolfor, financé par l'USAID. Les entreprises ayant bénéficié de cette politique publique qui les a conduit à des plan d'aménagement de qualité, dont les normes elles-mêmes étaient inspirées par les critères proposés par les FSC – n'ont eu que peu d'investissements supplémentaires à effectuer pour obtenir la certification FSC. Avec environ 2 millions d'hectares certifiés, la Bolivie reste le pays tropical qui a le plus de surfaces de forêts naturelles de production certifiées. Un processus comparable se manifeste en Afrique centrale où, dans la foulée de la réalisation des plans d'aménagement, une partie des grandes entreprises est entrée dans le processus d'acquisition de la certification FSC. Mi-2008, près d'1,3 millions d'hectares de concessions étaient certifiées FSC dans cette région, et l'IFIA (*Inter-African Forest Industry Association*), association représentant les intérêts des grands groupes industriels européens en Afrique, espère que 10 millions d'hectares seront certifiés en 2012.

Investir dans la certification est coûteux pour les entreprises qui financent les audits récurrents qu'elle implique. De ce fait, elles évitent de prendre le risque de perdre cet investissement, d'autant qu'une telle perte impliquerait de remettre en cause également les engagements pris auprès des distributeurs, de fournir du bois certifié. En Afrique centrale, dans un pays comme le Cameroun réputé miné par l'exploitation illégale à la fin des années 1990, les ONG spécialisées dans l'observation indépendante (*Global Witness* puis *Resources Extraction Monitoring*) font état, dans leurs rapport, d'une amélioration significative de la situation sur les concessions forestières (mais pas sur les « petits titres »).

La certification est un instrument incitatif, et une initiative « privée ». Pourtant, une partie de son succès s'est greffé sur des politiques publiques plus exigeantes en matière de contrôle de la légalité et d'application des lois. Des normes publiques d'aménagement exigeantes réduisent le coût de l'effort additionnel pour passer de l'aménagement agréé par le service forestier à la certification délivrée par un bureau privé accrédité par le FSC. A l'inverse, les critères du FSC ont parfois inspiré les normes publiques (en Bolivie) et certaines initiatives prises par des entreprises forestières en matière sociale dans le cadre du processus de certification FSC inspirent parfois le législateur¹⁸. Cette « gouvernance privée » semble donc devoir s'appuyer sur des politiques publiques pour transformer significativement les pratiques dans le secteur forestier. En Indonésie, dont la Chine est le premier acheteur de bois, une poignée d'entreprises seulement sont certifiées et la grande majorité des entreprises reste à l'écart du processus. En Afrique, où l'application des lois sur l'aménagement reste incomplète, si la majorité des grandes entreprises européennes est entrée dans le processus de certification, les grands concessionnaires asiatiques et les opérateurs africains n'y sont pas. Au Brésil, la certification FSC progresse plus vite sur les réserves extractivistes indigènes que parmi les entreprises forestières. Mais cet état des choses pourrait changer avec l'attribution imminente de concessions forestières en Amazonie. En Bolivie, la politique de démantèlement des concessions au profit des communautés indigènes menée par le gouvernement Morales ne semble pas favorable à un accroissement des surfaces certifiées, voire pourrait se traduire par leur baisse. Ainsi, l'instrument « certification » n'est pas en mesure de permettre de « gouverner sans gouvernement », à travers les marchés (pour reprendre un titre de B. Cashore et al, 2005).

¹⁸ Au Gabon, l'initiative d'une grande compagnie qui reverse l'équivalent d'une partie de son chiffre d'affaires (sous forme d'investissements socio-économiques) aux communautés villageoises sur la base de l'importance de la surface de leurs « finages » respectifs au sein de la concession est en passe d'être transposée en obligation légale par le gouvernement.

III. *Le renouveau de la concession comme partenariat public-privé*

Le Thésaurus du Foncier¹⁹ de la FAO précise que la concession est un acte juridique bilatéral ou unilatéral en vertu duquel une personne, le concédant, accorde à une autre, le concessionnaire, la jouissance d'un droit ou d'un avantage particulier. Lorsqu'on recherche sa définition, on trouve la définition classique du contrat de concession donnée par le commissaire du gouvernement Chardenet (Conseil d'Etat, 30 mars 1916) : « *C'est le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêts, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public* ». L'intérêt de cette définition est qu'elle mentionne explicitement la question des services publics dans le cadre de relations contractuelles entre le public et le privé, ce qui donne une résonance très moderne à cette vieille notion²⁰.

1. Un droit d'usage distinct de la propriété du foncier

On analyse juridiquement la concession non pas comme un « démembrement » du domaine de l'État, mais simplement comme un « acte de la puissance publique confiant une mission » au titulaire de son choix (Legoux, 1978). La concession est octroyée par l'État, mais elle peut également être octroyée par une collectivité publique, comme c'est le cas pour l'exploitation des forêts communales au Cameroun. Le bénéficiaire en est, soit une personne physique, soit une société commerciale qui bénéficie d'un droit d'exploitation et de disposition sur les produits concédés. La concession fait naître un droit fondamental au profit de son bénéficiaire, celui de l'exclusivité du droit d'exploiter un ou plusieurs produits dans un périmètre et pour une durée déterminée. Juridiquement, ce droit d'exploitation s'analyse comme un droit immobilier distinct de la propriété de la surface, et il ne porte que sur les produits pour lesquels le droit d'exploitation a été concédé. Les obligations du concessionnaire sont définies dans un cahier des charges, dont le contenu peut être fixé par voie réglementaire, mais qui peut être également complété au moment de l'octroi de la concession. Le cahier des charges est, au plan juridique, assimilable à un contrat liant le concessionnaire à l'État (ou à une autre institution publique). Il comprend des clauses communes à tout acte de concession – que l'État définit unilatéralement – et des clauses spécifiques, particulières à chaque concession, et dont l'élaboration et la modification sont censés être le fruit du consentement mutuel des parties. En pratique, la logique unilatérale semble toutefois l'emporter, comme on le verra dans les exemples dans différents pays.

Les obligations du concessionnaire sont diverses, d'ordre **technique** (détermination d'un programme d'exploitation, réalisation d'un plan d'aménagement avec telles caractéristiques spécifiques, engagements de travaux précis...), **économique** (construction d'une unité de transformation d'une certaine dimension, création et entretien de routes d'importance nationale...), **social** (création d'emplois dans la zone d'exploitation ; fourniture de biens et services à des administrations, des collectivités ou des populations locales ; mise en place de projets « sociaux » pour les populations locales...), **fiscal** (redevances spécifiques locales possibles en plus des taxes et redevances générales), **écologique** (lutte contre le braconnage à l'intérieur de la concession...). Lorsque le concessionnaire ne le respecte pas ou qu'il commet une faute grave (e.g. exploitation illégale), il s'expose à la sanction du retrait de la concession. En pratique, toutefois, les retraits sont exceptionnels, rare est le recours à la justice, et très fréquent celui aux amendes et « transactions » financières.

¹⁹ Publié par la FAO en 1999 sous la direction de G. Ciparisse.

²⁰ Voir également Rachline, 1996.

La concession moderne, telle qu'elle est aujourd'hui définie par le droit, est un mode de réalisation, de financement et de gestion de services d'intérêt public et des infrastructures qui associent les investissements privés à l'action publique. On connaît les formules des concessions ferroviaires, autoroutières, pour la distribution d'eau, les réseaux hertziens, etc. Dans ce type de concessions, la société privée se voit confier le privilège de prélever des redevances sur les usagers, en échange d'obligations contenues dans un cahier des charges, par exemple celles d'assurer un service dans des zones a priori non rentables. Bien sûr, les concessions forestières ne peuvent être assimilées, sur ce plan, à d'autres formes de concessions ; mais l'idée de fourniture de service d'intérêt public demeure.

L'obligation d'aménagement forestier peut être considérée comme la première de ces obligations de service d'intérêt public, dans la mesure où il s'agit d'une action dont les bénéfices sont, en principe, collectifs et intergénérationnels. Alors que, traditionnellement, l'aménagement des forêts est considéré comme devant relever de l'action de l'administration, en Afrique centrale cette obligation est transférée à l'opérateur économique – à l'exception de la RCA qui a maintenu le principe d'une structure publique en charge des aménagements. L'État élabore des normes et directives d'aménagement (processus achevé au Cameroun et au Gabon, en cours en RCA, et qui reste à entreprendre dans les autres pays), à charge pour les opérateurs de réaliser et de mettre en œuvre ces plans dans leurs concessions, après agrément de ceux-ci par l'administration. En Guinée Équatoriale, bien que la loi les rende obligatoire, aucun plan d'aménagement n'a été réalisé jusqu'à présent.

L'aspect économique et social entre également dans cette catégorie. Les concessionnaires forestiers sont généralement tenus de fournir un certain nombre de services et de réalisations sociales au profit des populations locales : construction et/ou équipement de dispensaires ou d'installations médicales plus fournies, construction et/ou équipement d'écoles, réalisation et/ou entretien de routes d'intérêt local ou provincial. En fait, ces obligations minimales peuvent varier d'un pays à l'autre et même d'une concession à l'autre.

La concession représente une formule juridique qui a le vent en poupe en tant que **formule souple de partenariat public-privé fondée sur la délégation de responsabilités et de missions d'intérêt général**. Le Brésil, dont bon nombre de forêts ont été exploitées jusque là sous le régime de la propriété privée, a décidé de recourir au système des concessions pour une exploitation durable des forêts publiques de l'Amazonie (les FLONAS, qui seraient établies sur 50 millions d'ha) : le projet de loi générale sur la gestion des forêts, prévoit que 13 millions d'hectares seront confiées en concessions de grande taille à des entreprises privées, qui seront responsables de la mise en œuvre d'une gestion durable sur une période de 10 ans (probablement renouvelable, la première proposition parlait de 50 ans). La Bolivie et le Pérou utilisent déjà le régime de la concession pour l'exploitation des forêts naturelles. En Russie, le gouvernement a fait passer une loi pour passer du système de location des terres boisées encore en vigueur à un système de concessions, pour inciter les entreprises à investir dans les infrastructures et le désenclavement des zones concédées. En Asie du Sud-Est, le régime de la concession est largement dominant, mais les formes de partenariat public-privé qui y étaient associé à plutôt relevé du registre du clientélisme que du transfert de missions d'intérêt général (Barr 2000, 2002 ; Karsenty & Piketty, 1996).

La concession semble devenir une formule universelle qui accompagne la mise en œuvre de politiques publiques ou privées des plus variées, sans aller jusqu'à la privatisation des terres.

Tableau 3 : principales caractéristiques des concessions en Amérique du sud hispanophone

	Bolivie	Colombie	Équateur	Guyana	Pérou	Suriname	Venezuela
Régime attribution des concessions	Adjudication (jamais appliqué)	Adjudication (pas appliqué)	« Appel d'offres »	Gré à gré	Adjudication	Gré à gré	« Appel d'offres » (composantes techniques et financière)
Durée des concessions	40 ans renouvelables tous les 5 ans	30 ans		25 ans	40 ans renouvelables tous les 5 ans	10 – 20 ans renouvelable une fois	30 – 40 ans (voire 50 ans)
Surfaces des concessions		> 10 000 ha max 100 000 ha ou plus si autorisation spéciale		> 25 000 ha	10 000 à 40 000 ha max 120 000 ha	150 000 ha max	Variable dans les faits entre 80 000 et 160 000 ha
Obligation d'aménagement	Oui Plan de Gestion (audit tous les 5 ans) + Plan Opérationnel Annuel	Oui Plan de Gestion	Oui Plan de Gestion Intégral		Oui Plan de Gestion + Plan Opérationnel Annuel		Oui Plan de Gestion + Plan d'Exploitation Annuel
Surfaces sous concessions et nombre de concessions	5 000 000 ha en 2001 / 76 concessions 5 399 278,47 ha en 2005 / 85 concessions			3 731 000 ha en 2003 / 20 concessions	7 000 000 ha dont 5 048 146 ha de concessions de plus de 10 000 ha en 228 concessions	504 000 ha / 6 concessions	1 206 000 ha / 14 concessionnaires
Concessions certifiées	Plus d'1 500 000 ha en juin 2006			230 671 ha depuis début 2006			

Longtemps synonyme d'exploitation forestière, la concession est utilisée également pour promouvoir la conservation la plus stricte, mais aussi pour établir des activités économiques fondées sur la chasse sportive (Roulet, 2005). Les concessions de conservation sont promues par une grande ONG d'origine nord-américaine, Conservation International (CI).

Encadré 5. Les concessions de conservation

Le concept de « concession de conservation », est activement promu par *Conservation International* (Niesten et Rice, 2003). La formule ne requiert pas l'existence au préalable de droits de propriété privée individuels sur les forêts à conserver, ni l'existence d'un seuil légal minimum de superficie devant être maintenu sous couvert forestier. Elle vise explicitement à préserver les forêts de différentes activités destructrices, dont l'exploitation forestière. Elle offre l'avantage de proposer que le « rachat » (en fait des compensations financières) de droits d'usage, ce qui est moins onéreux que l'acquisition de la propriété pleine et entière (lorsqu'une telle acquisition est possible). Une concession de conservation peut être établie à titre préventif, en compensant annuellement le gouvernement et les parties prenantes pour les revenus non perçus, ou en rachetant aux exploitants forestiers les droits d'exploiter qu'ils ont reçu de l'État. Certains auteurs voient dans cette formule le moyen de préserver de grandes surfaces de forêts denses dans les pays en développement (Gullison et al, 2001). Ce mécanisme pourrait aussi s'articuler avec des instruments multilatéraux comme celui de « déforestation évitée » ou de « droits de développement transférables » : les pays ou les propriétaires ayant trop déboisé pourraient, par le financement de concessions de conservation (éventuellement dans un pays tiers) remplir leurs objectifs.

L'acquisition de ces droits peut être envisagée directement auprès de la puissance publique – si la zone visée n'a pas été précédemment concédée à des compagnies d'exploitation forestière. Dans ce cas, les compensations que l'investisseur en conservation versera à l'État seraient au moins équivalentes aux taxes et redevances que verserait un concessionnaire traditionnel. Si, pour les redevances foncières assises sur la superficie de la concession, le calcul est aisé, il faut aussi prendre en compte la disparition des taxes sur les arbres abattus et celles sur le bois exporté, qu'une entreprise forestière active verse à l'État, mais également le coût des emplois perdus ou non créés. Mais ce niveau de compensation dépend étroitement des arrangements institutionnels prévalant à un moment donné dans un pays. Dans les pays où les modes d'allocation des permis forestiers a été réformé dans le sens souhaité par la Banque Mondiale (adjudications) ou simplement dans les pays qui ont accru le niveau de fiscalité forestière et de salaires, le niveau des compensations sera nettement plus élevé. Au Cameroun, où la constitution d'une concession de conservation est envisagée sur plus de 800.000 ha, on a montré que le coût des compensations annuelles à verser à l'État pour les revenus non perçus serait d'environ € 15 par an et par hectare, quand la littérature²¹ ne mentionne qu'un coût autour de \$ 1 pour les pays du Sud en général (Karsenty, 2007).

En outre, le calcul du niveau de revenus perdus par les individus constituant les populations locales ne prend pas en compte les possibilités de ceux-ci d'accroître leurs revenus en profitant d'une palette assez large d'opportunités ; cela signifie que les « rentes » proposées sur le long terme sont alignées sur le niveau de pauvreté actuel des populations dans un contexte où le champ des opportunités offertes aux

²¹ Voir par exemple Hardner et Rice (2002) ou Ferraro et Kiss (2002).

individus se rétrécit (le potentiel de l'écotourisme dans les zones de forêts denses est assez limité), ce qui pose un problème que l'on peut considérer sous l'angle de l'éthique. En 2008, seulement deux concessions de conservation existaient dans le monde, l'une en Guyana (80.000 ha), l'autre au Pérou (146.000 ha), et plusieurs projets sont envisagés par CI, dont au Cameroun et en RDC.

2. Une transparence accrue pour le contrôle des concessions

Les progrès de la technologie jouent un rôle important dans la possibilité que les sociétés civiles suivent les conséquences de certaines politiques forestières et interviennent dans les débats qui les entourent. De ce point de vue, l'imagerie spatiale a joué un rôle considérable en permettant d'accéder à des informations sensibles indépendamment des communications gouvernementales, notamment sur l'exploitation illégale et la déforestation. Le programme *Global Forest Watch* (GFW) du *World Resources Institute* (WRI) utilise la télédétection pour diffuser des informations en ligne et produire des rapports indépendants sur l'état des forêts, jugés souvent plus crédibles que ceux de la FAO ou de l'OIBT, ces deux dernières institutions étant tenues de donner la priorité aux informations des gouvernements concernés. Des ONG utilisent fréquemment les informations apportées par la télédétection pour s'en prendre aux politiques de certains gouvernements, voire pour dénoncer l'exploitation illégale dans des aires protégées ou des concessions.

Outre l'imagerie satellitaire, un outil comme le GPS a constitué également un auxiliaire précieux pour des organisations spécialisées dans la lutte contre l'exploitation illégale, car il permet de savoir rapidement si les coupes de bois sont effectuées dans des zones légalement ouvertes à l'exploitation ou non, et ce au sein même des concessions. Mais la technologie n'est pas le seul facteur d'accroissement de la disponibilité internationale des informations sur les forêts. La relative démocratisation qui a eu lieu dans les grands pays forestiers tropicaux (fin du régime militaire en Indonésie, multipartisme en Afrique, recul des régimes autoritaires en Amérique latine...) a favorisé un développement sans précédent des organisations non gouvernementales, lesquelles ont investi le terrain du débat sur les forêts, devenues un enjeu global.

Global Witness intervient de manière professionnelle sur la question des délits et de la gouvernance dans le secteur forestier. L'ONG spécialisée a été appelée à remplir des fonctions officielles d'Observateur Indépendant (OI) au Cambodge puis au Cameroun, avec l'accord des gouvernements concernés. Une autre organisation spécialisée, *Resources Extraction Monitoring* (REM) a pris le relais de Global Witness au Cameroun en 2005 et intervient également au Congo-Brazzaville. Au Cambodge comme au Cameroun, l'intensité des critiques quant à l'exploitation illégale endémique, a conduit les gouvernements à accepter ce principe d'associer au travail de contrôle de l'administration un observateur indépendant proposé par un bailleur de fonds, en l'occurrence la Banque Mondiale. L'acceptation de cette intrusion d'un tiers dans ce qui est considéré par les gouvernements comme une prérogative exclusive de l'État (le contrôle des conditions de l'exploitation d'une ressource naturelle) n'est pas allé sans mal et, au Cambodge comme au Cameroun, n'a été possible que parce que chacun des deux pays était fortement dépendant de financements extérieurs pour soutenir une économie en crise. Au Cameroun, c'est une véritable épreuve de force qui a opposé le gouvernement et la Banque mondiale pendant plus d'un an, avant que le principe d'un observateur indépendant suivant le processus d'attribution des concessions ne soit accepté.

Encadré 6. L'introduction de l'Observation Indépendante

Le passage du gré à gré à l'adjudication publique dans le domaine de l'attribution des permis forestiers au Cameroun, a constitué un changement profond et a changé la donne en matière de transparence. Ce changement a été renforcé par l'institution d'un Observateur Indépendant (OI) chargé de rapporter sur les conditions du déroulement des attributions. Cette institution d'un observateur indépendant donna lieu à des discussions difficiles entre le gouvernement camerounais et la Banque Mondiale entre 1997 et 1999, mais semble maintenant bien intégrée dans les pratiques. S'inspirant d'une expérience menée au Cambodge, la coopération britannique et l'Union Européenne ont proposé au gouvernement camerounais d'étendre ce principe de l'observation indépendante au contrôle de l'exploitation forestière à partir de 2001. L'ONG Global Witness a ainsi fait partie de missions conjointes de contrôle avec l'administration forestière et a produit différents rapports sur les infractions constatées. Depuis 2005, c'est une autre ONG spécialisée (Resources Extraction Monitoring - REM) qui remplit cette fonction. Ce principe de l'observateur indépendant a maintenant débordé les frontières Cameroun, puisque le gouvernement du Congo-Brazzaville a passé un accord avec REM pour une mission permanente d'observation indépendante à partir de 2007. En RDC, le processus de conversion des anciens contrats en concessions « définitives » répondant aux critères du nouveau Code forestier, est instruit par une mission remplissant le rôle d'OI dans un contexte très délicat où la majorité des concessions actuelles ont été attribuées après le moratoire de mai 2002 décidé par le gouvernement d'alors en accord avec les représentants de la « communauté internationale » (Debroux et al., 2007).

Au Cambodge, le gouvernement a obtenu au bout de quelques années le départ de Global Witness, qui n'avait cessé de dénoncer une exploitation illégale massive organisée de manière mafieuse par les officiers supérieurs de l'armée et le gouvernement. A l'inverse, le Cameroun s'est approprié progressivement ce que son gouvernement jugeait, quelques années plus tôt relever d'une atteinte à sa souveraineté. Fin 2005, Greenpeace dénonce des pratiques d'exploitation illégale de certaines sociétés forestières au Cameroun. Le gouvernement réagit en mettant en avant, dans un communiqué (04 janvier 2006), les observateurs indépendants :

« (...) le gouvernement camerounais a fait de nombreux efforts reconnus par toute la communauté internationale dans la gestion durable de ses ressources forestières. A titre d'illustration, le Cameroun est actuellement le seul pays du bassin du Congo qui a intégré dans les systèmes d'attribution des titres d'exploitation forestière et de contrôle des activités y relatives, des observateurs indépendants de réputation internationale. Un troisième observateur [Global Forest Watch] assiste l'administration des forêts dans le suivi du couvert végétal et la cartographie forestière ».

Cependant, ce principe d'observation indépendante n'a pas trouvé de place dans d'autres grands pays forestiers, notamment le Brésil et l'Indonésie, pays où l'exploitation illégale est massive mais qui sont très attentifs à l'exercice d'une souveraineté qu'ils n'entendent pas partager sur leurs forêts.

3. Timides introductions de la concurrence pour l'accès à la ressource ligneuse

Dans les forêts publiques, l'attribution des titres forestiers est généralement un privilège de l'administration, attribution censée se faire suivant des critères transparents, voire favorisant l'intérêt général. En réalité, le caractère assez largement discrétionnaire de l'allocation des titres forestiers est un puissant vecteur de clientélisme et de corruption. L'attribution des grandes concessions en Indonésie a toujours été une affaire d'État, contrôlée directement par l'entourage du président Suharto lorsque celui-ci était au pouvoir (Barr, 2002). En Afrique, c'est depuis l'époque de la colonisation que l'attribution des concessions (forestières, minières ou agricoles) constitue un moyen privilégié de récompenser des affidés et des opportunités de rentes privées pour les officiels

qui détiennent ce pouvoir d'attribution. Dans la plupart des pays, le caractère discrétionnaire de l'attribution est masqué par le recours à un ensemble de critères « technico-économiques » examinés lors de commissions, et qui doivent garantir que les meilleures candidatures sont retenues – au regard de la possibilité de valoriser efficacement la ressource forestière, de respecter les contraintes légales et fiscale et de générer un développement économique local. En fait, les conditions d'attribution des concessions reflètent la gouvernance prévalant dans un pays – tout comme l'attribution de marchés publics dans les pays occidentaux – mais aussi la diffusion de pratiques de corruption dans des administrations mal contrôlées par le gouvernement, le parlement et le pouvoir judiciaire.

Les réformes de l'Afrique centrale

Dans ces conditions, l'introduction d'une réelle concurrence fondée sur la disposition à payer pour obtenir le droit d'exploiter la ressource constitue un défi politique. Au début des années 1990, au sein de la Banque Mondiale, une convergence de points de vue se manifeste entre les économistes des ressources naturelles, qui privilégient, au nom de l'efficacité, l'allocation concurrentielle de droits d'accès aux ressources renouvelables – à l'image de l'attribution aux enchères de quotas individuels transférables de pêche qui se développe dans certains pays – et ceux qui, préoccupés par les problèmes de gouvernance, veulent une rupture avec le système d'attribution discrétionnaire des concessions (voir par exemple Barbone et Zalzuendo, 2000). Pour les économistes, l'introduction de la concurrence devait sélectionner les opérateurs les plus efficaces et accroître le coût d'utilisation de la ressource, reflétant mieux sa valeur commerciale et induisant une réduction des gaspillages à tous les stades de la filière. De surcroît, la hausse attendue des redevances devait soulager le trésor public et permettre de financer le développement du secteur forestier. Du point de vue de la gouvernance, l'offre financière apparaissait comme le seul critère objectif et vérifiable de sélection, quand les critères techniques sont susceptibles d'évaluations biaisées (notamment si les engagements non tenus ne sont pas sanctionnés par une annulation du contrat de concession).

La BM va faire de l'attribution des concessions par adjudication un de ses axes de ses programmes de réforme dans le secteur forestier dans les pays dans lesquels elle intervient avec quelques moyens d'influencer l'agenda de ces réformes. Le Cameroun, sous « ajustement structurel » à partir de la fin des années 1980, pays où la corruption fait des ravages (le pays a été par deux fois cité comme le plus corrompu du monde par *Transparency International* dans les années 1990) a constitué un « laboratoire » pour la mise en œuvre d'un ensemble de changements ambitieux, dont le changement du mode d'attribution des titres forestiers. Un tel système était inédit : si l'attribution de droits d'exploitation par enchère existe dans de nombreux pays – dont la France pour des coupes de bois dans les forêts domaniales – il s'agissait toujours de droits de courte durée sur un espace limité au contenu assez précisément inventorié. Au Cameroun, les concessions peuvent aller jusqu'à 200.000 ha et sont attribuées pour une durée de 15 ans renouvelable sur la base d'inventaires souvent peu précis. La réforme instituait un appel d'offres pour le montant de la redevance annuelle de superficie que s'engageait à payer les soumissionnaires. Ceux-ci étaient requis de soumettre simultanément une offre financière (sur le montant de la redevance annuelle) et une offre « technique », indiquant les caractéristiques de l'exploitation et de l'industrie projetée (ou existante) et certains engagements en matière de développement local (en plus du cahier des charges fixé par voie réglementaire).

Pour tenter d'atténuer les oppositions au principe de l'enchère, formulées tant par l'administration que par les opérateurs privés - qui craignaient la hausse du coût d'accès à la ressource entraîné par la concurrence organisée en leur sein – le poids de l'offre financière dans l'évaluation totale a été limité à 70%, l'offre technique recevant une pondération de 30%. La réforme a été menée à bien, malgré des tentatives permanentes de l'administration forestière de recouvrer la maîtrise du choix des attributaires, mais le principe de la concurrence a du mal à faire son chemin dans le reste des pays forestiers tropicaux. Au Gabon, bien que le principe ait été officiellement accepté par le

gouvernement (mais il reste peu de concessions non encore attribuées), la pratique ne suit pas. En RDC, où la Banque Mondiale disposait de leviers efficaces au début des années 2000 dans un pays financièrement exsangue, le code forestier de 2002 consacre le principe de l'attribution concurrentielle – avec néanmoins un compromis révélateur dans la formulation de l'article y relatif : « L'attribution des concessions forestières se fait par voie d'adjudication. A titre exceptionnel, elle peut l'être de gré à gré conformément à l'article 86 de la présente loi » (art.83), l'article 86 auquel il est fait référence précisant : « Sans préjudice des dispositions de l'article 83 de la présente loi, l'attribution d'une forêt de gré à gré doit être motivée et autorisée par le Ministre ». Pourtant, non seulement aucune concession n'a encore été attribuée par voie d'adjudication depuis la promulgation du code forestier, mais les quelques 8 à 10 millions d'hectares attribués depuis 2002 l'ont été en violation d'une mesure de moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions mis en place par le gouvernement de l'époque en accord avec la Banque Mondiale et les autres « partenaires au développement » de la RD Congo (Debroux et al, 2007)..

Faux-semblants en Amérique hispanophone

En Amérique latine, le principe d'adjudication est inscrit au code forestier de la Bolivie, du Pérou et de la Colombie. En Bolivie, il a été introduit par la loi forestière de 1996, au moment où l'influence du projet Bolfor, financé par l'USAID, était manifeste sur le gouvernement bolivien et son administration forestière. La mesure n'a jamais été mise en œuvre. Au Pérou, l'attribution des concessions s'effectue en principe par voie d'adjudication (enchère sur le droit annuel d'exploitation basé sur la superficie). Mais la pondération proposée initialement était celle inverse de celle du Cameroun : 30 % pour l'offre financière, 70% pour l'offre technique. Au motif de favoriser les petites entreprises, la pondération accordée à l'offre financière a été abaissée à 20% puis à 10%. Par ailleurs, en raison de la très mauvaise qualité des informations d'inventaire disponibles avant les adjudications, de nombreuses offres financières au dessus du seuil minimum de 0,45 dollars américains par hectare n'ont pas pu être honorées (où les attributaires ont tiré parti de ceci pour justifier leur défaut de paiement). De très nombreux autres problèmes (comme le recouvrement entre droits d'exploitation minière et les concessions forestières, ou entre ces dernières et des forêts communautaires) ont rendu le processus d'attribution des concessions assez confus, annihilant la portée du mécanisme de concurrence. En Colombie, depuis une loi approuvée en 2005, le droit d'exploitation commercial des forêts de production d'Etat s'obtient par concession attribuée à la suite d'une adjudication publique. Il semble toutefois que cette disposition n'a pas été encore mise en pratique.

Dans l'attente du Brésil

Le Brésil, qui entend attribuer des dizaines de millions d'hectares de concessions sur les forêts publiques en Amazonie dans les prochaines années, a prévu un mécanisme d'adjudication. Il est prévu que l'offre technique (dans lequel les engagements en matière sociale et de développement local sont mis en avant comme critères-clés par le service forestier brésilien) soit prépondérante, avec probablement 60% pour l'offre technique et 40% pour l'offre financière (Tasso de Azevedo, com. pers.). Cependant, deux facteurs pourraient limiter le niveau des offres financières : la réservation de l'adjudication aux seules entreprises brésiliennes (réduction de la concurrence) et la difficulté qu'a le gouvernement à réguler l'exploitation du bois sur les terres privées, exploitation en majorité illicite en Amazonie. Alors que le Cameroun est parvenu à accroître le coût d'accès à la ressource boisée en fermant une bonne partie des autres possibilités institutionnelles d'accès à celle-ci, le Brésil pourrait voir son ambition d'introduire une concurrence fondée sur la disposition à payer (et d'accroître par la même occasion ses recettes fiscales) contrariée par la coexistence d'une source non régulée d'approvisionnement en bois.

IV. Une convergence par la réforme de la fiscalité des forêts ?

La fiscalité est une prérogative essentielle d'un État souverain. C'est pourtant un domaine sur lequel vont porter une série de prescriptions d'organisations internationales, avec un double objectif : influencer les pratiques de gestion forestière, accroître les revenus des États. La fiscalité forestière est là une fiscalité spécifique, qui s'ajoute à la fiscalité générale des entreprises, et qui est perçue pour l'accès à la ressource forestière, l'exploitation et la commercialisation du bois ou d'autres produits forestiers. La fiscalité devrait apporter les bons signaux aux agents économiques, sur l'abondance ou la rareté de la ressource, et sur la composition des récoltes. En attendant une telle évolution dans l'utilisation de la fiscalité, et malgré une volonté perceptible de plusieurs organismes internationaux (Banque Mondiale en tête) d'introduire explicitement cette dimension environnementale dans les systèmes fiscaux de plusieurs pays, l'enjeu principal de l'utilisation de la fiscalité forestière reste la « capture de la rente économique ». La rente économique peut être définie comme « *la différence entre le revenu dégagé d'un facteur de production et la rémunération nécessaire pour conserver ce facteur dans la même utilisation* » (Bannock *et al.*, 2003), en d'autres termes, la part des profits supérieurs à un taux de profit « normal » (bien que ce dernier soit difficile à déterminer).

1. Les arguments théoriques

Un économiste comme M. Gillis (1992), a vu dans l'objectif de « capture de la rente » (par l'État), un moyen de limiter la propension à agir à court terme des opérateurs « chasseurs de rentes » (*rent seekers*), qui ont, par définition, une forte propension à la mobilité peu compatible, considère-t-on, avec le temps long nécessaire en foresterie. Plusieurs auteurs insistent également sur l'augmentation de la **demande de superficie** d'exploitation forestière qu'engendre l'existence d'un taux de profit dans le secteur forestier supérieur aux taux de profit de la moyenne des autres secteurs (Repetto, 1988). Il est empiriquement vérifié qu'une faible pression fiscale (permettant une forte rente) accroît « l'aire de rentabilité » de l'exploitation forestière en rendant profitable l'exploitation de certaines forêts éloignées. Plusieurs économistes soulignent également l'influence du niveau de la rente économique forestière sur le développement et les caractéristiques des industries de transformation du bois, lieu de la constitution de la valeur. Le risque pointé ici, est celui d'une mauvaise efficacité de l'industrie du bois liée à une « politique de la ressource bon marché » (D'Silva et Appanah, 1993), qui serait la conséquence d'une mauvaise capture de la rente forestière par l'État, et qui permet aux industriels d'approvisionner leurs usines à bas prix.

D'autres études conduites en Asie du Sud-Est (World Bank, 1991) ont conclu que les surprofits de l'exploitation forestière constituaient l'une des raisons majeures de la non considération par les exploitants de mesures de planification des pistes de débardage, dont il a été montré qu'elles sont susceptibles de limiter les dégâts d'exploitation (et donc favoriser la régénération) tout en diminuant les coûts des opérations (réduction du temps de fonctionnement des engins et des distances parcourues). Le faible pourcentage représenté par ces gains potentiels rapportés au profit total annuel (3 à 8 % seulement d'après l'étude de la Banque Mondiale), dissuaderait les opérateurs d'investir au préalable dans des actions de formation du personnel et d'acquisition de compétences en planification spatiale et temporelle des opérations²². Pour les auteurs de cette étude, une diminution des profits de court terme devrait inciter les opérateurs à rechercher plus systématiquement des gains de productivité, que ce soit au cours des opérations d'exploitation ou à

²² Cette même étude de la Banque Mondiale qui concernait la Malaisie remarquait que les exploitants, adoptant une attitude typique de "free-riders" (opportuniste), préfèrent attendre que l'État fasse les investissements nécessaires à la formation des personnels, en espérant en bénéficier sans bourse délier.

l'occasion de la transformation du bois. Si l'objectif de maximisation des gains actualisés sur une période longue est le seul qui guide l'opérateur, la diminution de la profitabilité de **court terme** de l'exploitation devrait conduire les opérateurs à conclure qu'il est de leur intérêt « d'investir dans les arbres » et de choisir des méthodes d'exploitation qui minimisent les dégâts et laissent espérer un volume important en seconde coupe.

Mais d'autres auteurs ont un point de vue différent. Leruth, Paris et Ruzicka (2001) considèrent que si la taxe portait sur les dommages elle pourrait avoir un rôle incitatif, mais dans la mesure où la taxe porte sur l'exploitation elle-même, elle ne sert à rien (fausse assimilation avec la taxe pigouvienne²³ qui vise à l'internalisation du coût social des dommages). Pire, selon eux, elle contribue à accroître les mauvaises pratiques. En réduisant le taux de profit, la taxe réduit la valeur future de la forêt exploitée. On suppose qu'à récolte égale on a deux méthodes d'extraction, une onéreuse mais qui réduit les dommages (type « *hélicopter logging* »²⁴) et une moins onéreuse qui accroît les dommages (type « *bulldozer logging* »). La réduction de la rente par l'accroissement de la pression fiscale pousse les exploitants à réduire le coût des opérations. Le choix sera donc systématiquement celui de la méthode la moins coûteuse, celle qui accroît les dégâts et réduit la valeur future de la ressource. Seule la perspective de la gratification ultérieure d'un paiement reflétant la valeur de la forêt à l'issue de la durée du permis est susceptible de changer les choix présents, disent les auteurs²⁵.

Dans ce débat, la Banque Mondiale penchera en faveur des thèses préconisant une fiscalité en mesure de capturer la rente économique, d'autant qu'un des objectifs importants des institutions financières internationales reste d'aider les pays en développement à accroître leurs recettes fiscales²⁶ pour financer des biens collectifs indispensables au développement, notamment à partir de leurs ressources naturelles. Pour les économistes de la Banque Mondiale, l'idéal est que l'essentiel des redevances forestières soit fixé par le jeu de la concurrence, à travers des adjudications (voir la section précédente). Mais face à la résistance de la plupart des gouvernements à l'organisation de véritables adjudications, la Banque s'est rabattue sur des réformes de la fiscalité forestière, qui avaient pour but d'accroître la quantité de rente économique capturées, de rendre l'accès à la ressource plus coûteux et de réduire les fortes protections de l'industrie de transformation du bois engendrées par des taxes très élevées sur l'exportation du bois brut.

2. Rendre la ressource plus coûteuse

La Banque Mondiale s'est intéressée au début des années 1990 à la problématique de la fiscalité forestière en Afrique. Un texte remarqué fut celui de Grut, Gray et Egli (1991), publié dans la collection des documents techniques de la Banque Mondiale, qui mettait l'accent d'une part sur l'insuffisance de la collecte de la rente économique forestière par les gouvernements africains et, d'autre part, sur la structure « inadéquate » de la fiscalité forestière marquée par la prédominance des droits et taxes de sortie.

²³ Du nom de l'économiste britannique Pigou qui a, en 1920, formulé la théorie des "effets externes" ou "externalités" et, si ces effets externes sont négatifs, a proposé l'utilisation de l'outil fiscal pour réduire l'écart entre coût social et coût privé des dommages ("internaliser les effets externes").

²⁴ Cette pratique qui consiste à enlever par hélicoptère les grumes abattues en forêt, pratiquée parfois en Asie-Pacifique quand les conditions de rentabilité sont réunies, réduit considérablement les dégâts au peuplement forestier en limitant la pénétration des engins lourds. Aujourd'hui, le prix de l'énergie rend caduque le recours à l'hélicoptère mais des méthodes utilisant des câbles aériens sont parfois pratiqués sur de petites surfaces.

²⁵ C'est la notion de "*performance bonds*" ou primes de performance, qui ne sera pas développée ici (voir Blakeney, 1993, Karsenty, 1999, Leruth et al, 2001).

²⁶ La pression fiscale dans les pays en développement est souvent de 15% contre parfois 50% dans les pays industrialisés.

Même s'il est difficile de parler d'une position officielle et détaillée de la Banque en matière de réforme fiscale en Afrique, on retrouve cependant un certain nombre de principes communs dans les différents documents ou initiatives prises dans la sous-région. Ces principes peuvent être résumés dans les points suivants :

- accroissement de la part relative de la fiscalité « amont » par rapport aux droits et taxes de sortie ;
- niveau de la fiscalité reflétant la valeur marchande de la ressource (utilisation de prix de marchés, type valeurs FOB) ;
- procédure concurrentielle d'attribution des permis reflétant la « disposition à payer » des opérateurs pour l'accès à la ressource ;
- non affectation automatique des taxes forestières au secteur forestier (principe de la caisse unique, qui n'est pas propre au secteur forestier).

En ce qui concerne les politiques commerciales, la Banque Mondiale est généralement opposée aux politiques d'interdiction d'exporter des grumes. Grut et al (1991) admettent la légitimité d'une certaine incitation au développement des industries locales, mais suggèrent que la taxe sur les exportations de grumes (présentée comme un pis-aller puisque le report de la fiscalité en amont est fortement recommandé) soit utilisée de préférence à l'interdiction, pour des raisons d'efficacité économique.

Ces réformes fiscales ont été mises en œuvre dans plusieurs pays. En Afrique centrale, le Cameroun a modifié son système fiscal (articulé au mécanisme d'adjudication) en plusieurs étapes, de 1991 à 2000. Dans d'autres pays forestiers africains, l'innovation principale a constitué à introduire une redevance sur la superficie détenue, là où les redevances d'abattage et les taxes d'exportation constituaient les seules ou les principaux éléments du dispositif de la fiscalité forestière. Les exemples du Gabon et du Congo-Brazzaville sont les plus significatifs : dans ces pays peu peuplés, certaines concessions sont de très grande taille (autour d'1 million d'ha) au contraire du Cameroun (souvent moins de 200 000 ha), et les conséquences financières d'une introduction de taxes de superficie ne sont pas négligeables pour leur détenteurs²⁷. En RDC, la tentative d'introduction en 2002, à la demande expresse de la Banque Mondiale, d'une « taxe de superficie » annuelle de 1 dollar par hectare a provoqué une épreuve de force avec le secteur privé forestier mais (et bien que ce taux n'ait pas pu être appliqué), a contribué au retour au domaine d'environ 25 millions d'hectares de concessions détenues à des fins essentiellement spéculatives par des personnes très diverses (Debroux et al, 2007).

²⁷ Bien que le poids de la taxe de superficie, ramené au m³ prélevé, est identique pour une petite comme pour une grande concession, dès lors que, dans un régime d'aménagement, 1/30^{ème} (ou 1/25^{ème} si la rotation est de 25 ans) de la concession est exploitée chaque année. Cette taxe pénalise surtout les concessions « sous-utilisées ».

Encadré 7. L'accroissement du coût d'accès par la redevance de superficie en Afrique centrale

Au Gabon, le gouvernement propose en 2002 une redevance forestière annuelle sur la superficie de 1000 Fcfa. Cette mesure devait être appliquée début 2003, mais face aux vives réactions de la profession, c'est un taux de 600 Fcfa qui est décidé, et de 300 Fcfa seulement pour les entreprises qui ont achevé leurs plans d'aménagement.

Au Congo-Brazzaville, le gouvernement a introduit une taxe de superficie de 350 Fcfa par ha pour la zone Nord et 500 Fcfa pour la zone Sud. Parallèlement, il a fortement accru les taxes d'abattage et d'exportation, ce qui a provoqué une levée de boucliers des opérateurs.

En RDC, où existaient des méga-concessions (faiblement exploitées) de 2 et 3 millions d'hectares, le gouvernement entreprend une réforme fiscale qui doit voir la redevance de superficie s'accroître par palier jusqu'en 2008 (de 0,10 à 0,50\$ par ha) en contrepartie d'une baisse de la « para-fiscalité » et de prélèvements excessifs d'entreprises publiques sur les entreprises de la filière. Dans ce pays où la forêt potentiellement productive occupe plus de 90 millions d'hectares, la fiscalité forestière n'a rapporté à l'État que moins de 2 millions de dollars en 2002.

En RCA, le « loyer annuel » (redevance de superficie) est passée successivement de 125 Fcfa/ha (avant 1998), à 300 Fcfa (de 1998 à 2003), et a été portée à 500 Fcfa par ha en 2003

L'Afrique n'a pas été le seul continent où de telles évolutions ont été conduites. La Bolivie a introduit en 1996 une redevance annuelle de superficie de un dollar par hectare. Bien que les entreprises ne payent pas, en fait, ce montant (des millions de dollars de retards de paiement de taxes forestières sont en souffrance, Chemonics Int. 2003), cette fiscalité a conduit à l'abandon de millions d'hectares de concessions depuis lors – sans que l'on sache très bien ce qui se passe sur les superficies ainsi abandonnées.

En Indonésie, la spécialisation, presque exclusive, des industries indonésiennes dans le contreplaqué dans les années 1990, était fondée sur une double compétitivité, en termes de prix et de volumes, permise par l'interdiction d'exporter des grumes décidée en 1985, et transformée depuis en taxe de 200%, dissuadant l'exportation légale de grumes. Revers de la médaille, cette industrie était assez moyennement efficace et souffrait de surcapacités importantes de transformation (capacités totales de 44,5 millions de m³ pour un prélèvement légal, forêts de conversion incluses, de 33 millions de m³ en 1996) qui nourrissait – et nourrit toujours – une exploitation illégale aux proportions impressionnantes. La crise financière de 1997-98 va conduire à des changements profonds dans la politique forestière de l'Indonésie. À la faveur de cette crise, le FMI, a obtenu le démantèlement de l'APKINDO, qui détient le monopole des exportations de contreplaqué, et une forte réduction des droits (taxes) de sortie sur le bois non transformé, dont le niveau rendait *de facto* impossible l'exportation des grumes le FMI a obtenu que l'Indonésie abaisse ses taxes dissuasives sur les exportations de grumes (et de sciages) en les ramenant progressivement à 10 % de leurs valeurs FOB à la fin 2000. Ces mesures, conjuguées à la dégradation continue de la forêt naturelle en Indonésie, vont conduire à une large restructuration de l'industrie du contreplaqué. L'année 2006 a vu la confirmation du déclin de l'Indonésie, en passe de glisser à la 3^{ème} place des producteurs de contreplaqué tropicaux, et d'être ainsi dépassé à très court terme par la Chine, laquelle a doublé sa production dans les 5 dernières années, atteignant 4,4 millions de m³ en 2005. La Chine est devenue le premier exportateur mondial, en valeur, de produits forestiers en 2005 et le second importateur (derrière les USA).

Malgré des prix orientés favorablement, l'Indonésie n'a exporté que 3,4 millions de m³ de contreplaqué en 2006, c'est-à-dire que ses exportations ont été divisées par deux en une dizaine d'années. Ce déclin spectaculaire signe l'échec d'un modèle économique volontariste mais profondément clientéliste, caractérisé par un surinvestissement dans l'industrie de transformation et un sous-investissement dans les plantations.

Cependant, la restructuration drastique de la filière du contreplaqué n'a pas supprimé le problème des surcapacités de transformation de l'industrie du bois en Indonésie. Le même phénomène de surcapacités affecte les grandes industries de la pâte à papier construites dans la dernière décennie. La production de bois de trituration est passée de 600.000 à 4,9 millions de tonnes. Dans le même temps, les capacités de production de pâte à papier passent, elles, de 1,2 millions à 8,3 millions de tonnes²⁸. On estime que les plantations effectuées par les entreprises papetières ne peuvent fournir que 45 % des 9,5 millions de m³ qui sont nécessaires pour faire fonctionner les usines. Résultat : les plantations existantes sont surexploitées et les industries du papier sont « contraintes » de s'approvisionner dans les forêts naturelles, largement à travers l'exploitation illégale.

3. Une évolution sous contrainte extérieure ?

Les réformes de la fiscalité constituent un exemple frappant d'évolution conjuguée de politiques forestières sous contrainte extérieure. Mais non sans avoir trouvé des relais à l'intérieur des pays concernés.

Dans les années 1990 plusieurs pays ont vu leurs recettes d'exportation se tasser avec la baisse des cours internationaux des matières premières et il n'est plus question de laisser un secteur économique, perçu (à tort) comme capable de relayer les mines ou le pétrole comme pourvoyeur de rentes, apporter une contribution marginale à des budgets nationaux qui ne parviennent plus à atteindre l'équilibre financier. Des pays comme le Cameroun, sont également sous ajustement structurel, ce qui donne un rôle prééminent aux ministères des Finances au détriment des ministères sectoriels. Et, bien sûr, l'influence des institutions financières internationales s'est accrue.

Dans ce pays, comme dans plusieurs autres, des discussions extrêmement âpres eurent lieu avec la profession sur les modalités d'application de cette réforme, notamment sur le niveau du taux-plancher et celui des autres taxes, augmentées elles aussi. Des dimensions diplomatiques sont apparues, avec des réserves implicites de la France sur la nouvelle fiscalité, vue comme un obstacle à « l'aménagement durable ». Malgré l'argument avancé par Brunner et Ekoko (2000) sur le déficit d'appropriation (*ownership*), pertinent à certains égards mais insuffisant dans le cas de la fiscalité, le soutien de la Banque Mondiale à la réforme n'aurait sans doute pas été décisif sans l'appui trouvé auprès de la technocratie du « Comité Technique de Suivi des réformes économiques » (CTS) dominée par les fonctionnaires du Ministère de l'Économie et des Finances. De même, les parlementaires qui ont joué un rôle certain dans la rédaction finale de la loi forestière de 1994 voyaient plutôt d'un bon œil la hausse des redevances de superficies (sauf ceux qui ont des intérêts dans l'exploitation forestière...) car la nouvelle loi affecte 50% de ces redevances aux communes forestières (dont une partie aux villageois riverains de la concession), ce qui renforce le poids des élus des zones forestières.

²⁸ Barr M. C., 2000. Profits on Paper: Fiber, Finance, and Debt in Indonesia's Pulp and Paper Industry, in *Banking on Sustainability: A Critical assessment of Structural Adjustment in Indonesia's Forest and Estate Crop*, CIFOR and WWF-International.

V. Le respect de la légalité : le problème posé par le phénomène des activités forestières illégales

1. Nature et ordre de grandeur des activités forestières illégales des forêts tropicales

L'exploitation illégale est communément perçue comme une dégradation irréversible de forêts primaires au mépris de toutes les lois et règles de gestion durable. A l'extrême, il pourrait s'agir de groupes de bûcherons pénétrant dans les aires protégées afin de couper toutes les tiges de haute valeur commerciale et accumuler des profits importants. La réalité est plus nuancée, et il est utile de définir précisément ce qui correspond à des activités forestières illégales.

La définition proposée par Tacconi et al (2003) est la suivante : « *Illegal forest activities are defined here to include all illegal acts that relate to forest ecosystems, forest-related industries, and timber and non-timber forest products. They range from acts related to the establishment of rights to the land to corrupt activities to acquire forest concessions, and activities at all stages of forest management and the forest goods production chain, from the planning stages, to harvesting and transport of raw material and finished products, to financial management* »

Cette définition large montre la nature hétéroclite du phénomène, qui peut comprendre des activités très différentes les unes des autres, impliquant des acteurs divers, et ayant des implications contrastées sur un certain nombre de facteurs importants (survie des écosystèmes, impacts socio-économiques...). Les remèdes sont d'ailleurs propres à chaque situation, bien que des moyens humains et matériels accrus ainsi qu'un engagement politique clair en soient les piliers incontournables. Le tableau suivant propose une palette d'activités forestières illégales :

Tableau 4 : typologie des principales activités forestières illégales

Nature de l'activité forestière illégale	Exemples
Violation des droits indigènes	Appropriation illégale des terres indigènes non formellement soumises à un régime de droits de propriété
Abus de pouvoir des autorités politiques	Décisions d'allocation de permis d'exploitation ou conversion de forêts en violation des réglementations en vigueur, en général en réponse à des pratiques de corruption
Non respect des droits de propriété	Activités d'exploitation non autorisées légalement sur des terres privées ou publiques, concessions distribuées sur des terres communautaires
Violations des réglementations et accords de gestion forestière	Coupes ne respectant pas les plans de gestion ou les règles sylvicoles obligatoires, coupes pratiquées dans des zones de conservation
Violation des réglementations de transport et commerce	Transport du bois sans autorisation légale, exportations d'espèces inscrites à la CITES, exportations en dépit des mesures d'interdiction
Violation des réglementations relatives à la transformation du bois	Construction de capacités de transformation supérieures aux autorisations, approvisionnement par des coupes illégales
Violation de la fiscalité et autres réglementations financières	Fausse déclarations sur la production, les ventes ou les bénéfices, non paiement des taxes

Il est par définition difficile d'estimer l'ampleur des activités forestières illégales, qui ne sont pas enregistrées ou comptabilisées dans les registres nationaux. Lorsqu'il s'agit d'échapper à la fiscalité, les compagnies ne déclarent pas leurs activités parfois avec la complicité des autorités : par exemple les offices forestiers régionaux ne transmettent que partiellement les informations au ministère des Forêts chargé de disséminer les statistiques. Lorsqu'il s'agit d'exploiter des zones sans permis, les compagnies opèrent dans le secret : par exemple des permis de coupes sont « recyclés » avec des coupes sur des zones protégées. Lorsqu'il s'agit d'émettre des autorisations d'exploiter en contradiction avec des lois existantes, les autorités entretiennent un flou difficile à démêler ou dissimulent l'information : par exemple les lois stipulent que les forêts destinées aux coupes rases doivent être « improductives » mais la définition du terme est changeante. Lorsqu'il s'agit de s'approprier des terres indigènes, le gouvernement peut unilatéralement classer les terres comme publiques : par exemple une portion du territoire est classée « forêt d'Etat » sans que les populations locales ne soient consultées sur le marquage physique des limites sur le terrain.

La frontière entre la légalité et l'illégalité est en outre parfois discutable. Le cas indonésien l'illustre brillamment, et il est utile de s'y attarder pour exposer deux facteurs à l'origine de confusions entre légalité et illégalité. Dans un premier temps la loi forestière fut promulguée en 1967 dans la précipitation afin d'initier rapidement une exploitation à grande échelle des ressources forestières du pays. Une Convention administrative s'est alors développée selon laquelle toute terre classifiée comme forêt devait être administrée par la loi forestière. Bien que cette loi prévoit une classification des espaces boisés en forêts privées et en forêts d'Etat, dans la pratique elle a permis à l'Etat de s'approprier la majorité du territoire national puisque les droits coutumiers locaux n'y sont pas reconnus. Les exemples abondent de communautés expropriées sans consultation préalable. Une étude commissionnée par l'agence indonésienne pour le plan a résumé les faits (Blomkvist et al, 2000) : « *Aucun droit de propriété foncier ne peut être reconnu sur les terres désignées et enregistrées comme forêt d'Etat. De ce fait, le contrôle de 70% du territoire fut octroyé à une seule agence* ». Certains avancent d'ailleurs que la quasi-totalité de la production de bois dans le pays est illégale puisque le marquage physique ne fut jamais opéré dans les règles, et que les permis alloués par les autorités sont de ce fait invalides (Colchester et al, 2003). D'autres études utilisent d'autres critères et méthodes et estiment l'exploitation illégale de bois à 50-70% en 2000 (Matthews, 2002).

Dans un second temps le processus de décentralisation de la fin des années 1990 a profondément modifié les modes de gestion forestière, en octroyant aux autorités régionales et de district des droits nouveaux pour distribuer des permis, décider des taxes, collecter des revenus, rassembler les données. Dans un pays où la tradition de centralisation fut très fortement ancrée dans la société depuis l'indépendance, et où la décentralisation fut concomitante d'une désorganisation généralisée et d'une crise économique grave, ce processus amplifia fortement les opérations illégales. Les autorités locales ont alors abusé de leurs nouveaux droits et précipité une reprise en main par le gouvernement central. S'en est suivi une confusion extrême sur la hiérarchie des lois générales de décentralisation et des lois ultérieures spécifiques à la gestion forestière. Ainsi, de nombreuses opérations forestières sont considérées légales par les uns, et illégales par les autres. Mais dans tous les pays, la frontière entre le légal et l'illégal peut être brutalement déplacée par un changement de la réglementation dans un sens ou de l'autre.

La Banque Mondiale a publié en 2006 un rapport sur l'exploitation illégale qui tentait une évaluation quantitative du phénomène de l'exploitation illégale dans une sélection de pays. La compilation des données provenant de différentes études ne faisait l'objet d'aucune explication méthodologique et quelques mois plus tard une étude détaillée de Cerutti et Tacconi (2006) sur le Cameroun indiquaient que l'exploitation illégale se situait à un niveau bien inférieur au 50 % fréquemment cité (y compris, donc, par la Banque Mondiale) et que ce chiffre de 50% de bois illégal tenait plus de la rumeur que de d'une quelconque évaluation sérieuse. Le tableau proposé par l'étude de la Banque Mondiale est reproduit ci-dessous :

Tableau 5 : Estimation Indicative de l'exploitation illégale - Sélection de pays (années diverses)

Pays	Pourcentage de la production totale
Bolivie	80
Brésil	20-47
Cambodge	90
Cameroun	50
Colombie	42
Equateur	70
Gabon	70
Ghana	60
Indonésie	70-80
Laos	45
Malaysia	Jusqu'à 35
Myanmar	50
Papouasie-Nouvelle-Guinée	70
Pérou	80
Russie	10-15 (Nord-Ouest), 50 (extrême orient)
Thaïlande	40
Vietnam	20-40

Sources: Savcor Indufor Oy (2004); Seneca Creek Associates and Wood Resources International (2004).

2. Le type de problèmes posé par les activités forestières illégales

Dans le domaine spécifique de la gestion forestière, plusieurs types d'impacts peuvent être identifiés. L'accent est mis généralement sur les dégradations environnementales qui sont de plusieurs ordres. Des coupes illégales dans des aires protégées à haute valeur de conservation provoquent des dommages sévères sur les écosystèmes et les ressources en biodiversité ; des coupes rases sur des tourbières provoquent des émissions massives de carbone et contribuent au changement climatique ; une exploitation du bois en excès des critères d'aménagement forestier prévient le renouvellement des espèces à valeur commerciale ; une absence d'application des règles de l'exploitation à faible impact dégrade les ressources inexploitées ; etc. Dans ce domaine l'illégalité a donc des effets potentiellement considérables, et il est improbable que le non respect des réglementations en vigueur améliore la situation. Au contraire, les avancées de la recherche scientifique apportent continuellement des éléments qui doivent être incorporés dans les textes de lois afin de se rapprocher d'une gestion dite « durable », i.e. une gestion qui minimise les dommages collatéraux tout en permettant un renouvellement de la ressource exploitée. Les exploitants peuvent aussi se fixer des règles plus contraignantes selon la logique de la certification.

Au niveau économique et financier les activités illégales sont équivalentes à un transfert réduit des richesses des particuliers au budget de l'Etat. Ceci n'est pas synonyme de destruction de richesse mais simplement d'une répartition différente. Ainsi la non collecte des taxes par les autorités publiques n'affecte pas le revenu national en tant que tel, puisque les bénéficiaires peuvent réinjecter ces profits additionnels dans l'économie. Il arrive que les taxes soient partiellement redistribuées entre les compagnies privées et les détenteurs de l'autorité selon des pratiques de corruption. Mais ceci pose problème dans la mesure où l'on suppose que les taxes et autres types d'imposition fiscale sont fixés à des niveaux optimaux, que ce soit à titre incitatif ou redistributif, et que les pratiques illégales modifient le niveau de ces prélèvements (altération de l'incitation) et leur assiette (altération de la redistribution). A l'inverse certains ont attiré l'attention sur le fait que les pratiques illégales par les populations locales pauvres avaient parfois des effets positifs en termes de

justice sociale et redistribution équitable des bénéfices. Ceci peut intervenir quand les réglementations sont trop restrictives et contraignantes pour ces populations en comparaison des compagnies privées, ou quand les terres sont appropriées par la force par la puissance publique (Colchester et al 2006).

D'une manière générale il est incontestable que les activités illégales ont des impacts négatifs sur la planification et la formulation des politiques forestières, un sujet qui nous préoccupe tout particulièrement dans ce rapport. En dehors du fait que les prévisions des plans ne sont pas respectées, l'illégalité est généralement un symptôme de mauvaise gouvernance : corruption, absence de vision de long terme, politiques clientélistes, déni de l'intérêt général. Il est peu probable que des politiques forestières vertueuses soient formulées dans un contexte d'illégalité, car il est peu probable que soit alors présente la volonté politique d'une gestion forestière respectueuse de l'environnement et tendue vers des objectifs de bien être. Plus prosaïquement l'illégalité est incompatible avec la transparence et la collecte exhaustive des données, avec des répercussions évidentes sur les traitements statistiques d'aide à la décision.

La diversité des activités forestières illégales explique la diversité des causes invoquées ainsi que des remèdes. L'ensemble des causes identifiées appartient à plusieurs catégories : manque de volonté politique de faire appliquer les lois ; manque de moyens (humains, financiers) pour identifier ou prévenir les activités illégales ; complexité / confusion des lois ; absence de culture de respect des lois ; conflits entre les échelons administratifs ; gouvernance déficiente (institutions et pratique). Ces catégories ne sont à l'évidence pas isolées les unes des autres, et les distinctions sont discutables : le manque de moyens peut résulter d'un manque de volonté politique, l'absence de culture de respect des lois peut résulter de la confusion et de la complexité, les conflits entre échelons administratifs peuvent résulter d'une gouvernance déficiente, etc.

En conséquence il semble plus judicieux de se focaliser sur deux dimensions déterminantes (mais là encore pas hermétiques, donc non opposables) de l'illégalité dans le domaine de l'exploitation forestière : la dimension politique et la dimension opérationnelle. De même que les causes de la déforestation sont dites sous-jacentes ou au contraire directes, les causes de l'illégalité sont plus ou moins proches du lieu des activités illégales. La dimension politique relève du leadership, des motivations des décideurs, du contexte culturel, de la forme des institutions, de l'organisation administrative, du positionnement dans le régime international des forêts, des engagements liés à des accords internationaux. Cette dimension donne les clés pour comprendre la persistance de l'illégalité à une échelle massive, l'échec des programmes d'action sur le terrain. Elle recèle les causes les plus profondes, les plus fortement ancrées dans les institutions et les mentalités. Elle est la plus difficile et délicate à aborder, mais aussi la plus fondamentale.

En complément, la dimension opérationnelle fait référence à la capacité concrète pour les acteurs de s'engager dans des activités illégales. Parmi les causes relevant de la dimension opérationnelle, citons le manque de gardes forestiers, l'institutionnalisation de la corruption²⁹, un manque de compétences pour élaborer des plans d'aménagement forestier, un manque de ressources humaines et financières pour établir le cadastre, l'absence de lois contre le blanchiment de l'argent issu des activités illégales, l'incapacité de vérifier le respect de certaines dispositions légales, etc. Là aussi, l'Indonésie apporte des enseignements éclairants : (i) Les lois sont suspectées d'être souvent émises dans le dessein de procurer des opportunités de corruption ; (ii) Les effectifs du Ministère des Forêts et de ses antennes locales sont insuffisants, avec en 1995 environ 27,000 ha sous la responsabilité de

²⁹ Ceci n'est vrai que pour la corruption dite « collusive » quand les fonctionnaires travaillent de concert avec les compagnies pour tolérer des activités illégales (ex. exportations en période d'interdiction). Par contre, la corruption dite « non-collusive » n'est pas concernée puisqu'elle consiste en une extorsion de fonds par l'autorité publique lors d'activités légales (ex. pots-de-vin lors des allocations de concessions).

chaque représentant du ministère en service dans les îles extérieures à Java ; (iii) Les terres de l'Etat furent classifiées comme telles à l'échelle du pays mais sans que le marquage physique ne soit jamais effectué (pour des raisons matérielles mais aussi afin d'éviter le désagrément des revendications portées par les populations locales).

Se pose la question des remèdes les plus efficaces pour réduire l'ampleur de l'illégalité dans le secteur forestier. Deux visions complémentaires apparaissent : persuader les gouvernements qu'ils doivent s'engager sur la voie de la légalité soit par des pressions soit par des incitations ; financer des programmes d'action visant à renforcer les capacités opérationnelles et procurer du conseil et de l'assistance technique. Le régime tend à favoriser la première option, que ce soit par des initiatives de type FLEGT (cf. section suivante) ou la promotion des programmes de certification. Les actions bilatérales privilégient plutôt la seconde option.

VI. Les efforts pour bannir le bois illégal du commerce international

1. Les origines du débat

Le problème de l'exploitation illégale du bois a émergé sur la scène internationale en 1998, lors du sommet du G8 à Birmingham où ce phénomène a été qualifié de « fléau international ». Depuis lors, cette préoccupation des pays industrialisés s'est traduite par la mise en œuvre d'un processus intitulé FLEG (*Forest Law Enforcement and Governance*) appuyé par la Banque Mondiale. Cette dernière a, par ailleurs, coordonné une série de conférences ministérielles afin de faciliter la coopération internationale en matière de lutte contre la coupe et le commerce illégaux. Lors de la première conférence qui s'est déroulée à Bali en 2001, les Etats ont reconnu que « tous les pays, exportateurs et importateurs, ont un rôle et une responsabilité dans la lutte contre les délits commis à l'encontre du patrimoine forestier, notamment dans l'élimination de l'exploitation clandestine et du commerce illicite qui y est associé ». Le premier processus FLEG régional a donc été lancé en Asie du Sud Est en 2001, puis en Afrique en 2003.

Au niveau européen, un plan d'action communautaire intitulé FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*), acronyme anglais pour Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux, a été élaboré en 2002. A l'heure actuelle, le programme FLEGT européen est le plus abouti tant d'un point de vue politique que juridique. Il vise à compléter les conventions déjà existantes en essayant de mettre au point des moyens de lutte contre l'exploitation illégale du bois. Cette préoccupation des pays développés reflète sans doute en partie les préoccupations des industriels, en particulier les fabricants de contreplaqué, face à ce qu'ils perçoivent comme de la concurrence déloyale de la part de certains pays du Sud, en particulier l'Indonésie. A la fin des années 1990, il apparaît clairement que l'industrie indonésienne du contreplaqué qui affiche des capacités de transformation au moins deux fois supérieure aux niveaux de récoltes nationaux autorisés (Karsenty et Piketty, 2001) doit une grande partie de sa compétitivité internationale (le pays est alors le premier producteurs de contreplaqué tropical) au recours massif à l'exploitation illégale.

Les gigantesques incendies qui ravagent les forêts indonésiennes en 1997/98 marquent un tournant. Alors que les autorités accusaient précédemment les paysans essarteurs, cette fois ce sont les forestiers et les industriels de l'agro-business qui sont montrés du doigt. Le phénomène de « conversion » des forêts exploitées est en cause. « *Le plus souvent, [les feux] sont allumés dans le sillage des forestiers, qui ne coupent pas tous les arbres, afin de dégager le terrain pour planter des palmiers à huile. (...) d'autres planteurs (hévéas, cacao, caféiers, eucalyptus) recourent aussi aux mises à feu* » (*Le Monde*, 8/10/97). Or le phénomène de conversion est directement lié à la

surexploitation : « *Les perspectives d'une nouvelle récolte sur des forêts déjà exploitées ne sont guère encourageantes pour les industriels (...) La tentation est forte de prélever tous les bois utilisables à l'occasion d'une coupe rase puis de "convertir" ces forêts naturelles en plantations (...)* » (Karsenty, 1999)

Le rapport d'un projet anglo-indonésien, coordonné par un group d'experts britanniques (Scotland et al, 1999), va faire, fin 1999, l'effet d'une bombe. Il révèle la prolifération des scieries, parfois artisanales, fournissant le marché domestique de l'archipel, et qui s'approvisionnent largement avec l'exploitation illégale. Les prélèvements annuels seraient au minimum de 78 millions de m³ alors que les statistiques officielles n'en recensent qu'entre 26 et 28 millions. Environ 2/3 des grumes entrant dans les usines indonésiennes sont coupées illégalement. La réalité du fonctionnement du secteur forestier était dévoilée :

- les transformateurs « résolvent » le problème des surcapacités en recourant massivement à l'exploitation illégale, avec l'acquiescement implicite des autorités, ce qui permet de différer sans cesse la restructuration mais qui condamne la ressource forestière ;
- les produits transformés exportés, notamment le contreplaqué, ne bénéficient pas seulement d'une protection effective liée au régime d'exportation du bois brut qui fait baisser le prix des grumes à l'intérieur du pays, mais supportent beaucoup moins de taxes que leurs concurrents (les grumes coupées illégalement échappent au paiement des taxes d'abattage). Ainsi est jeté un autre éclairage sur la compétitivité du contreplaqué indonésien sur les marchés internationaux.

Pour les institutions financières internationales, l'exploitation illégale constitue d'abord un terrible manque à gagner fiscal. Dans un rapport sous-titré « *Addressing a systemic constraint to sustainable development* » publié en 2006, la Banque estime à 10 milliards de dollars par an (soit « six fois le montant total de l'aide mondiale versée pour la gestion durable des forêts ») le coût total de l'exploitation illégale au niveau mondial, dont la moitié provient directement des taxes impayées sur le bois coupé avec des autorisations légales. Les fonctionnaires de la Banque semblent considérer que cet argument financier aura plus d'impact sur les gouvernements des pays concernés que la simple évocation du besoin d'un Etat de droit...

La priorité est donnée à l'élimination du bois illégal du commerce mondial. C'est le sens du règlement concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne. Ce règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout Etat membre. Il instaure un système communautaire régissant l'importation de certains bois et produits dérivés afin de délivrer des autorisations pour ces produits originaires des pays partenaires et destinés à l'exportation vers l'UE (article premier). Ce régime d'autorisation est mis en œuvre par des accords de partenariats volontaires (APV) conclus avec les pays producteurs de bois. Aussi, l'importation dans l'UE de bois et produits dérivés exportés par les pays partenaires est interdite sauf si elle fait l'objet d'une autorisation FLEGT (article 4). Toutefois, il n'existe aucune législation, ni réglementation permettant aux douanes d'identifier et d'empêcher l'entrée de bois illégal sur le marché européen. C'est la raison pour laquelle l'UE va développer des partenariats avec des pays producteurs de bois. Les APV constituent des accords volontaires et bilatéraux juridiquement contraignants entre les pays producteurs (pays partenaires FLEGT) et l'UE destinés à réduire des échanges commerciaux la part du bois d'origine illégale issu d'un pays partenaire. Par conséquent, les autorités douanières excluront toute importation de bois qui n'aurait pas la licence FLEGT du pays partenaire.

En outre, en concluant un APV, les pays producteurs de bois s'engagent à promouvoir la gestion durable des forêts par l'amélioration de la gouvernance et de l'application des législations forestières. Tous les APV auront donc en commun certains éléments tels que garantir que les lois forestières sont cohérentes, applicables et compréhensibles, établir des systèmes techniques et administratifs pour le suivi des opérations et pour assurer la traçabilité du bois du lieu de récolte

jusqu'au consommateur, améliorer la transparence et la responsabilité dans la gouvernance forestières, ou encore établir des contrôles au sein des systèmes de suivi des bois et d'octroi des licences. De plus, chaque APV devra prendre en compte les situations particulières existant dans chacun des pays partenaires telles que la nature des forêts et des droits fonciers, la nature du commerce du bois, la capacité de mettre en œuvre l'accord, la législation forestière.... Avant toute conclusion d'accord, il faudra également identifier les domaines dans lesquels existe un besoin d'assistance technique et financière. Par exemple, effectuer des réformes, renforcer les institutions existantes, améliorer la collecte d'impôts et de taxes...

Les accords débiteront par des discussions informelles entre l'UE et les pays producteurs intéressés afin de permettre une meilleure compréhension des problèmes et attentes des deux parties. L'accent sera mis sur une application effective des lois forestières des pays partenaires. Ce processus de négociation pourra prendre plusieurs mois. Des négociations sont actuellement en cours avec la Malaisie (dont le marché avec l'Europe est pourtant limité), le Ghana, l'Indonésie (dans la même situation que la Malaisie), le Gabon, le Cameroun. S'agissant du Cameroun, la conclusion de l'APV devrait avoir lieu d'ici la fin de l'année 2008. Mais le Brésil, dont le principal marché d'exportation est les USA mais dont une part significative des exportations de bois est vers l'Europe (25%), a décliné l'offre de l'UE...

2. « Qu'est-ce qu'un bois légal ? »

Selon un rapport du WWF (2008), c'est environ 20% du bois importé annuellement en Europe qui pourrait être originaire de sources illicites. Mais de tels chiffres posent le problème de la définition de l'illégalité. Plus un système de gestion est régulé, plus le périmètre d'infractions potentielles est étendu. Le risque de se retrouver en dehors des règles est d'autant plus important que celles-ci sont d'introduction récentes, car les entreprises font montre d'inertie et ont des capacités plus ou moins importantes d'adaptation à de nouveaux contextes réglementaires. Symétriquement, une faible régulation des activités forestières n'ouvre que peu d'occasion d'exploitation illégale, mais l'absence de règles de gestion peut poser un problème sérieux pour le renouvellement de la ressource.

Les codes forestiers de nombre de pays tropicaux se sont enrichi de nouvelles dispositions. En Afrique centrale, l'obligation d'aménagement implique le découpage de la concession en assiettes de coupe, et introduit une contrainte spatiale inédite alors qu'auparavant les chantiers se déplaçaient librement dans les permis, revenant sur les parcelles exploitées pour prélever des essences laissées sur pied. Avec l'aménagement, les exploitants peuvent couper illégalement du bois dans leurs propres concessions s'ils sont en avance sur le plan de d'exploitation ou s'ils reviennent sur des parcelles fermées après la période légale de coupe.

Les pays qui ont introduit des règles de gestion contraignantes ont toutes les chances d'avoir les pourcentages d'exploitation illégale les plus élevés. Par ailleurs, on sait que dans de nombreux pays en développement les anciennes politiques de substitution aux importations ont cédé la place à des stratégies fondées sur les exportations. En Asie du Sud-Est, composée de pays émergents, les secteurs d'exportation sont nombreux, mais en Afrique, composée de pays sous-développés, ils sont rares. Les ajustements monétaires à la baisse renchérissent le coût des importations, et favorisent indirectement le développement d'un secteur informel, illégal par définition. En Afrique, les prix relatifs conduisent le secteur « formel » à travailler quasi-exclusivement pour l'exportation, tandis que l'ensemble des besoins domestiques – notamment la construction – sont couverts par le secteur informel de l'exploitation et de la transformation. Ce phénomène est en plein développement dans certains pays d'Afrique, comme le Cameroun et le Ghana. Le rapport du WWF (2008) reconnaît ce phénomène et propose d'établir une distinction nette entre le bois exploité et utilisé illégalement par les populations pauvres pour des raisons de survie économique, et le bois illégal « criminel » qui, lui, rentre dans le commerce international. Malheureusement cette distinction est quelquefois inopérante, et elle ne suffit pas à faire le tour de la question. Au Cameroun, comme dans nombre de

pays africains, les « scieurs de long » constituent le cœur d'une économie populaire qui opère dans l'illégalité du fait des coûts trop importants de la « mise en règle » dans une économie où l'administration est souvent plus préoccupée à prélever des rentes sur les usagers qu'à leur rendre service. L'objectif de ces scieurs de long est, en priorité, de vendre leurs planches sur le marché international, nettement plus rémunérateur que le marché local. Pour cela, ils passent par des intermédiaires qui exportent leur bois. En 2005, ce sont plusieurs centaines de milliers de mètres-cubes de bois scié provenant de sources « non industrielles » qui ont été exportées par le port de Douala (Cameroun).

Quant à la définition de la légalité, elle peut faire l'objet d'une interprétation large ou restreinte. Dans une version extensive, que les ONG généralement défendent, il s'agit que l'entreprise exploitante se conforme à tous les lois et règlements existants dans le pays, y compris en dehors de la récolte de bois.

Dans une note intitulée « Qu'est-ce que le bois légal ? », une feuille d'information de 2004 de la CE indique : « Les activités illégales concernent l'ensemble du secteur forestier, de l'allocation des terres à l'exportation. L'exploitation illicite comprend non seulement des pratiques d'exploitation qui ne respectent pas les réglementations, mais également le recours à la corruption pour obtenir des droits d'exploitation, l'extraction sans autorisation ou dans les zones protégées, l'abattage d'essences protégées ou l'exploitation au-delà des volumes autorisés. En dehors même de l'exploitation, les pratiques illicites peuvent aussi s'étendre aux infractions à la réglementation des transports, à la transformation et à l'exportation, au non-paiement des taxes ou aux fausses déclarations aux douanes ». Et, « par conséquent la définition [de légalité ou non du bois] ne peut inclure que la récolte illégale ». En pratique, il risque d'être bien difficile de trouver des entreprises totalement légales, surtout dans les pays où l'inflation juridique rend pratiquement impossible de respecter tous les lois et règlements, certains étant parfois contradictoires l'un envers l'autre.

Pour que le système puisse être mis en place, des solutions assez pragmatiques se mettent en place sur le terrain. Le Cameroun étant le pays le plus avancé dans ce processus, son exemple devrait faire école. L'APV s'articule autour de 5 éléments clé qui font l'objet de discussions techniques entre les parties (la CE et le gouvernement):

- la définition du bois légal
- le système de vérification de la légalité
- le système de traçabilité
- la délivrance des licences
- l'audit indépendant du système

Une définition de la légalité a été produite. « Est réputé bois légal tout bois provenant ou issu d'un ou plusieurs processus de production ou d'acquisition, totalement conformes à l'ensemble des critères issus des textes de lois et règlements en vigueur au Cameroun et applicables au secteur forestier, et vérifié/contrôlé comme tel ». Une grille opérationnelle de vérification de la légalité a été définie. La grille de légalité comprend 5 indicateurs :

- l'entité forestière exploitante/transformatrice est juridiquement habilitée
- l'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière d'exploitation forestière
- l'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière de transport et de transformation des bois
- l'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière sociale
- l'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière environnementale

La grille comporte également 13 vérificateurs : la vérification se fait en suivant un code de couleur (système de feu rouge). Chaque vérificateur n'a pas la même importance (système de poids, certains

devront impérativement être conformes, d'autres pourront être partiellement conforme). Ainsi, la délivrance d'une attestation de légalité ne pourra être envisagée que si et seulement si :

- tous les vérificateurs de poids 3 sont verts
- au maximum trois vérificateurs de poids 2 sont oranges
- au maximum deux vérificateurs de poids 1 sont oranges
- aucun vérificateur rouge

Ce système permet donc d'introduire de la flexibilité tout en imposant de la rigueur sur des questions fondamentales en instaurant un système de hiérarchie des fautes. Au final, un poids important est accordé aux documents d'existence légale de l'entreprise, aux obligations en matière de transport de bois et d'exploitation forestière. Dans ces hypothèses, il est impératif de se conformer à ces obligations. En revanche, s'agissant des obligations en matière sociale et environnementale, l'entité forestière exploitante peut n'être que partiellement conforme à ces obligations sous réserve d'une régularisation ultérieure.

VII. L'essor des aires protégées

L'Union mondiale pour la nature (UICN) définit les aires protégées comme étant : une portion de terre et/ou de mer spécialement vouée à la protection et au maintien de la diversité biologique ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres, *dans sept catégories* :

Ia : Réserve naturelle intégrale

Ib : Zone sauvage

II : Parc naturel

III : Monument naturel

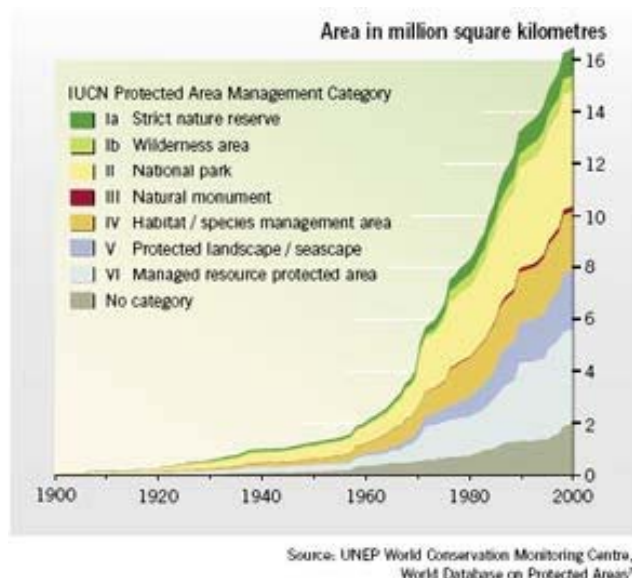
IV : Aire de gestion des habitats/des espèces

V : Paysage terrestre ou marin protégé

VI : Aire protégée de ressources naturelles gérée.

Source : Emerton et al, 2006.

Figure 4 : la progression des surfaces des aires protégées dans le monde



Lors du congrès mondial des Parcs qui s'est tenu en 1992 au Venezuela, les participants s'étaient fixé l'objectif de 10 % de la surface de la terre sous protection. Ces zones recouvrent aujourd'hui environ 13 % des terres émergées de la planète. On observe des différences considérables d'un biome, d'un écosystème ou d'un habitat à l'autre, en termes de surface de zones protégées. Par exemple, la

superficie totale de zones protégées recouvre uniquement 5% des terres boisées. Depuis 1990, on observe de fortes progressions de création d'aires protégées en Amérique latine, sur le sous-continent indien et en Asie du Sud-Est. A titre d'exemple, la Zambie et la Tanzanie ont 39 % du territoire national consacré à la protection de la nature, l'Équateur 52 %, le Venezuela 61 % et la Colombie 72%.

La conservation semble avoir changé de priorité dans les dernières décennies. A début des années 1960, les approches étaient très clairement celles d'une conservation « excluante » pour les populations, notamment dans la conception et la mise en œuvre des aires protégées. Pourtant, comme le reconnaît un spécialiste de l'écologie « À l'exception des pays anglo-saxons et scandinaves, les aires protégées ne sont généralement pas considérées avec un état d'esprit favorable par les populations locales qui les perçoivent comme une entrave à l'exploitation qu'elles faisaient traditionnellement dans ces dernières de la flore et de la faune sauvage. Cet état de fait est quasi systématique dans les pays du tiers-monde, en particulier en Afrique et en Amérique latine » (Ramade, 1999, cité par Rodary et Castellanet, 2003). Comme le suggèrent Rodary et Castellanet (2003) « de manière plus générale, jusqu'au début des années 1980, les conservationnistes sont restés majoritairement centrés sur une analyse néomalthusienne apolitique pour expliquer les interrelations négatives entre développement et conservation ».

Mais avec le succès de la notion de développement durable qui remet la dimension sociale au même plan que l'écologie, les pratiques de conservations vont évoluer, d'autant que les études montrant les incidences parfois dramatiques de la conservation sur les populations locales se multiplièrent durant les années 1970 et 1980. L'UNESCO proposera en 1974, dans le cadre du programme MAB (Man and the Biosphere), le concept de Réserve de la biosphère. Ces espaces réglementés, basés sur au moins trois niveaux de protection ont vocation à relier les besoins de conservation et les ceux de développement, et une fonction de coopération internationale. Cette approche liant conservation et développement allait progresser dans les organisations internationales de conservation. La Stratégie mondiale de la conservation, proposée par le PNUE, le WWF et l'UICN en 1980, affirmait la nécessité de prendre en compte les facteurs sociaux dans les programmes de conservation de la nature. Ceci allait donner naissance à une génération de projets nommés Programmes Intégrés de Conservation et Développement (PICD). Rodary et Castellanet (2003) indiquent que ces programmes ont été ensuite partiellement remplacés dans les années 1990, par les projets de gestion communautaire des ressources naturelles, de l'anglais *community-based natural resource management*, ou CBRNM, devenue une véritable philosophie dans un certain nombre de milieux académiques. Rodary et Castellanet précisent « *on peut dire que l'ouverture sociale du monde de la conservation entérinait le constat des professionnels selon lequel la nature pouvait représenter une valeur pour les populations locales, et qu'à ce titre la 'conservation' comme action politique ne devait plus s'effectuer en dehors des espaces humanisés, mais au contraire au sein même de ces espaces (...) on peut parler de conservation intégrée, entendue non pas comme un processus d'appropriation de l'espace (les parcs nationaux et les réserves sont, eux aussi, appropriés par certains acteurs), mais comme un mouvement d'imbrication entre la conservation sectorielle et les autres formes d'exploitation des ressources naturelles* ».

Les auteurs considèrent que ce « *troisième temps de la conservation* » est encore celui qui prévaut à l'heure actuelle. Pourtant, les signes d'un changement des représentations et d'une nouvelle inversion du rapport conservation – développement se multiplient. Un livre d'un primatologue américain, John Oates, intitulé « *Myth and Reality in the Rain Forest : How Conservation Strategies are Failing in West Africa* » paru en 1999 a attiré l'attention et marqué une nouvelle étape dans le

³⁰ Le dernier texte en date de ce genre étant sans doute la charge du sociologue M. Cernea et de son collègue Schmidt-Soltau contre les parcs nationaux et les déplacements de population qu'ils entraînent (Cernea & Schmidt-Soltau, 2006).

débat. Oates dresse un constat d'échec des tentatives de concilier développement et conservation, et critique les approches PICD promues par l'UICN, le PNUE, la Banque Mondiale ou le WWF. Selon lui, dans ces approches, l'objectif de conservation s'efface progressivement devant celui du développement. Il plaide pour un retour à une gestion spécialisée des espaces, en mentionnant notamment l'exemple de l'Inde où des parcs naturels riches en biodiversité ont été maintenus intacts par un service forestier campant fermement sur un objectif de conservation, malgré la densité de population et la pauvreté alentour. Une autre offensive idéologique marquante est celle entreprise par Conservation International, avec le concept d' « incitations directes à la conservation ». Dans un document publié en 2001 (« *Sustainable Forest Management : A Review of Conventional Wisdom* », R. Rice, Economiste en chef de CI et d'autres chercheurs actifs dans les milieux de la conservation, critiquent frontalement la notion de gestion durable des forêts (GDF) tropicales (« *sustainable forest management* »), en affirmant que l'exploitation sélective qui la caractérise conduit à une érosion inévitable de la diversité floristique et à une destruction des habitats. En outre, ils suggèrent que l'exploitation dite « durable » n'est pas rentable au-delà de la première rotation, remettant en cause l'hypothèse de viabilité économique de la GDF.

Les auteurs reprennent une idée développée dans des publications précédentes de CI, selon laquelle la stratégie la plus efficace sur un plan économique, et qui constitue une sorte de « second best » écologique, est la protection intégrale et illimitée dans le temps de la forêt après un premier passage de coupe, conventionnelle ou pas. Une coupe conventionnelle présenterait l'avantage de maximiser le profit de l'entreprise, là où la GDF serait plus coûteuse et éventuellement plus contraignante, ce qui rend cette option plus acceptable ; du point de vue social, le coût d'opportunité d'une mise en réserve serait faible car la « part du lion » (essences de valeur) aura été prélevée lors du premier passage, laissant une ressource amoindrie au plan de la valeur commerciale du bois. L'option coupe conventionnelle + mise en protection à très long terme serait supérieure sur le plan écologique à la GDF car la structure forestière se reconstitue à terme, alors qu'elle est durablement modifiée par les cycles de coupe rapprochés prévues par l'aménagement.

L'innovation principale de cet article vient de la proposition de stratégie qui découle de l'analyse ainsi faite. Les auteurs proposent une stratégie de rachat de droits d'exploitation aux concessionnaires dont le montant correspondrait soit aux profits abandonnés sur les zones non encore exploitées, soit permettrait d'alléger la charge financière sur les zones déjà exploitées en allégeant le montant des taxes de superficie que devrait payer l'entreprise, laquelle renoncerait à ses droits futurs d'exploitation³¹. Le total des surfaces à retirer de l'exploitation ferait l'objet de négociations bilatérales entre « les investisseurs en conservation » et chaque compagnie, afin de parvenir à des arrangements mutuellement profitables. Pour la compagnie, en effet, le problème de limitation des récoltes liées aux contraintes de la rotation (AAC ou assiettes de coupe) ne se poserait plus, et rien ne l'empêcherait d'accroître sa vitesse de coupe tout en maintenant des niveaux « soutenables » à l'unité de surface. En outre, les opérations coûteuses de sylviculture post-récolte seraient plus nécessaires. Ainsi les bénéfices de court terme de la compagnie seraient-ils maximisés et l'état futur de la forêt serait garanti par l'abandon des droits de coupe et la mise en protection intégrale.

Le texte a été largement commenté, et plusieurs organisations environnementales envisageaient d'utiliser le levier des « crédits carbone » pour financer ces rachats de droits d'exploitation aux compagnies privées, à l'image de ce qui s'est fait en Bolivie avec le *Noël Kempf Climate Action Project*. La mise à l'écart des actions de conservation forestière du mécanisme de développement propre (MDP), au moins pour la première période d'engagement, a fermé cette perspective d'utilisation de crédits carbone, mais rien n'exclut que des fonds privés provenant de différents

³¹ Ce qui implicitement revient à faire de CI un chaud partisan de redevances élevées sur les superficies, au contraire d'autres mouvements conservationnistes comme WCS qui veulent favoriser les grandes concessions.

horizons s'engagent dans cette voie de rachats de droits d'exploitation. La perspective d'un marché de ces droits est implicite : des ONG comme CI négocient et rachètent des « droits de conservation », puis les revendent à des fondations ou des entreprises désireuses d'agir pour l'environnement. La démarche se situe dans une problématique de marchés de droits, et plus précisément dans l'optique d'un marché global des droits d'usage de la biodiversité, aux côtés du marché des droits d'émission du carbone (Karsenty et Weber, 2004).

VIII. Vers une privatisation collective et individuelle ?

La majorité des surfaces forestières tropicales est constituée de forêts domaniales. Selon la dernière étude de *Rights and Resources Initiative* (Sunderlin et al, 2008), on estime à 62 %³² la part des forêts tropicales qui sont domaniales et administrées par les gouvernements (centraux ou fédéraux), soit directement soit par délégation (régime de la concession). En 2002, cette part était estimée à 75%³³. Le tableau ci-dessous reprend des informations du rapport RRI 2008, complété par des informations absentes du rapport RRI pour le Pérou et la Malaisie, issues des « profils pays » de l'OIBT

³² Chiffre réévalué par nous à partir des informations du rapport RRI. Le rapport RRI ne distingue pas tropical et non-tropical et n'a pas voulu indiquer de données sur certains pays grands forestiers comme la Malaisie.

³³ Idem

Tableau 6 : propriété et affectation des forêts dans les pays en développement

<i>Surfaces forestières (en millions d'ha)</i>	Administré par le gouvernement		Affecté à l'usage des communautés		Possédées par des communautés		Possédées par des individus et firmes	
Année	2002	2008	2002	2008	2002	2008	2002	2008
Brésil	295.26	88.56	11.68	25.62	74.50	109.13	57.30	198.00
RDC	109.20	133.61	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Indonésie	104.00	121.89	0.60	0.23	0.00	0.00	0.00	1.71
Pérou*	45.00*	42.34	8.40	2.86	2.25	12.62	5.00*	5.29
Inde	53.60	49.48	11.60	17.00	0.00	0.00	5.20	1.07
Soudan	40.60	64.68	0.80	2.82	0.00	0.00	0.00	0.05
Mexique	2.75		0.00	0.00	44.00	38.71	8.30	
Colombie	36.46	33.23	0.00	0.00	24.50	27.50	0.00	0.00
Angola	59.73	59.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Bolivia	28.20	22.88	16.60	19.52	2.80	9.04	5.40	1.10
Venezuela	49.51	47.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Zambie	44.68	42.44	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00
Tanzanie	38.50	31.79	0.40	1.58	0.00	2.05	0.00	0.06
Myanmar	34.55	32.18	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00
PNG	0.80	0.26	0.00	0.00	25.90	25.51	0.00	0.00
RCA	22.90	22.76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Congo	22.06	22.01	0.00	0.46	0.00	0.00	0.00	0.00
Gabon	21.00	21.76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cameroun	22.80	20.11	0.00	1.14	0.00	0.00	0.00	0.00
Malaisie*	14.00*	14.00*	0.00*	0.00*	0.00*	0.00*	0.50*	0.50*
Mozambique		17.26		0.00		2.00		0.00
Total	1045.60	888.04	50.08	71.37	173.95	226.56	81.70	207.78
Pourcentage du total	77%	64%	4%	5%	13%	16%	6%	15%
Sous-Total (cas entièrement renseignés)	1042.85	870.78	50.08	71.37	129.95	185.85	73.40	207.78
Pourcentage du sous-total	75%	62%	4%	5%	9%	13%	5%	15%

* Donnée absentes du rapport RRI et estimée à partir des informations de l'OIBT

Cette évolution entre 2002 et 2008 vient en grande partie de la progression de l'acquisition privée de forêts (plantations incluses) au Brésil dans un contexte de grande incertitude sur les droits fonciers en Amazonie. Une partie de ces forêts voient leurs propriétés reconnues à des communautés autochtones, une autre partie à des individus ou des entreprises. Une certaine croissance du nombre de forêts publiques affectées à des communautés est également notable mais dans une moindre mesure (Cameroun, Tanzanie, Bolivie...). Au Pérou, plusieurs millions d'hectares de forêts publiques affectées aux communautés ont fait l'objet d'un transfert de propriété au profit de ces mêmes communautés (établissement de titres fonciers). En ce qui concerne l'Indonésie, ces statistiques reflètent mal le mouvement d'appropriation de facto de nombreuses terres publiques (en général d'anciennes concessions censées avoir été révoquées) par des communautés villageoises qui s'appuient sur des textes de loi pris dans le cadre de la politique de décentralisation depuis 1999 et la reconnaissance des terres coutumières (*tanah adat*) par décret du Ministre de la Réforme Agraire de cette même année (Levang et Buyse, 2007). En Bolivie, le gouvernement d'Evo Morales s'est engagé dans un processus qui, s'il est mené à terme, signifie le transfert de l'ensemble des forêts encore sous le régime de la concession aux communautés autochtones (Garcia Drigo, com. pers.).

Ce mouvement de privatisation – qui prolonge et peut être vu comme une suite logique de celui du transfert de gestion dans le cadre d’une certaine catégorie de forêts communautaires (celle du Cameroun par exemple) devrait se poursuivre. White et al. (2007) voient la part des forêts communautaires (en pleine propriété ou en délégation de gestion) atteindre 50% à l’horizon 2020 (soit un doublement par rapport à 2008). Néanmoins il est possible que cette prévision soit contrariée par l’accroissement de la valeur économique et financière des terres boisées sous l’effet de la demande renouvelée de terres agricoles (conséquence de la crise alimentaire mondiale) et de la possible expansion des aires protégées (lutte contre la déforestation et la dégradation), ces efforts supplémentaires de conservation pouvant être rémunérés dans le cadre du mécanisme REDD.

Poursuite de la privatisation ou recentralisation étatique ?

Ces facteurs économiques vont influencer sur la poursuite ou le ralentissement du mouvement de privatisation. Les Etats bénéficiant des nouveaux investissements (c’est-à-dire ceux qui sont les mieux dotés en ressources naturelles devenant stratégiques) sont plus enclins à tenir à distance les demandes des institutions financières internationales en matière de transparence dans l’accès aux ressources naturelles et d’équité dans le partage des bénéfices. Dans ces pays, les tendances centralisatrices et le souci de garder un contrôle discrétionnaire de l’accès aux ressources risquent de l’emporter sur les aspirations à la décentralisation et à la gestion locale. Alors que dans les pays où les ressources naturelles ne constituent pas le même enjeu stratégique, les difficultés des Etats à répondre aux besoins de développement local favorisent au contraire les transferts de gestion et la décentralisation, les gouvernements centraux se « déchargeant » de certaines responsabilités sur les acteurs locaux de la vie publique.

Dans les sous-régions les plus boisées, ces tendances centralisatrices pourraient être encore renforcées par un accroissement de la demande de conservation dans le cadre des efforts pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts découlant du mécanisme REDD, et ce parallèlement aux tentatives de grands acteurs économiques pour utiliser ces terres à des fins de production industrielle, forestière, agricole ou minière. Plusieurs modalités de la mise en œuvre de ce mécanisme REDD sont toutefois possibles, dont certaines, comme celles qui s’appuient sur des paiements pour services environnementaux aux communautés locales, sont plus favorables au renforcement des droits fonciers des populations locales et peuvent favoriser l’affermisssement de leur contrôle sur les ressources des territoires qu’elles utilisent (voir partie 4).

IX. L’irrésistible ascension de la « gestion communautaire des ressources locales »

Alors que les années 1980 furent marquées par la (re)découverte de la « Tragédie des Communs » et de rudes débats sur la validité de la « démonstration » de Hardin, les années 1990 ont vu l’affirmation, sinon le triomphe, dans le monde de l’expertise spécialisée en développement durable, de ce qu’on peut appeler le « localisme ». La « gestion décentralisée des ressources naturelles » a pratiquement remplacé « la participation ». C’est l’un des nouveaux sésames du développement et la référence maintenant convenue du discours des ONG, de l’UICN ou de la Banque Mondiale. Les travaux d’E. Ostrom (1990), entre autres, sur l’efficacité potentielle des *commons* – ressources en bien commun – vont contribuer à nourrir une nouvelle orientation dans le champ du développement durable, celui du transfert de la gestion, voire de la propriété, des ressources renouvelables – forêts, parcours, ressources halieutiques... – aux « communautés locales ». Les références à la foresterie communautaire se bousculent dans les documents de la FAO, de la Banque Mondiale, des coopérations bilatérales, et trouvent leurs traductions institutionnelles dans les nouveaux codes forestiers de plusieurs pays, sous la forme de « forêts communautaires », comme au Cameroun, ou

du transfert de gestion des ressources naturelles à Madagascar. Mais c'est en Amérique latine que ce mouvement est le plus ancien et le plus affirmé.

1. La situation en Amérique latine

La tendance générale en Amérique du Sud était au contrôle des forêts par le gouvernement, mais des changements profonds sont en cours. Les lois de nombreux pays d'Amérique du Sud reconnaissent aujourd'hui des tenures forestières communautaires. La gestion des forêts d'État est transférée petit à petit à des groupes d'utilisateurs locaux. Des droits d'accès limités sont définis dans les aires protégées appartenant à l'État. Des concessions sont attribuées à des communautés. (FAO best practices 2005).

Avec la signature de la convention 169 de l'OIT, la reconnaissance et la protection de territoires collectifs indigènes doivent être effectives dans la plupart des pays de la région amazonienne (sauf le Guyana, le Suriname et la Guyane française qui n'ont pas ratifié la convention). Les droits territoriaux collectifs sont inscrits dans la plupart des constitutions (constitution de la Colombie de 1991, celle de l'Équateur de 1998, celle du Venezuela de 2000, celle de Bolivie de 1995 accompagnée de la loi 1715 de 1996 qui développe le nouveau concept de TCO, « Terres Communautaires d'Origine », etc.), et sont souvent associés à d'autres droits collectifs sur les ressources naturelles ou encore sur la reconnaissance d'une autorité indigène au pouvoir renforcé. Le Pérou du général Velasco Alvarado (1968-1975) a été le premier pays à reconnaître la territorialité des « communautés natives » vivant dans les basses terres amazoniennes. Au Brésil, plus de 100 millions d'hectares de forêts appartiennent aux indigènes sous diverses formes. En Colombie, les « resguardos » indigènes couvrent plus de 27 millions d'hectares.

L'Équateur, la Bolivie et le Venezuela empruntent le même chemin de reconnaissance de territoires collectifs à des rythmes différents puisque le Venezuela entame à peine les processus de légalisation des terres en 2006, alors que celui-ci est déjà bien avancé en Équateur. Le Guyana suit également la même voie : les terres amérindiennes sont en cours de titularisation, même si elles ne sont encore pas toutes très bien délimitées (Singer, Com. Pers.). Le thème de l'autonomie est un autre élément essentiel des revendications des organisations indigènes, mais il ne fait pas l'objet d'un consensus. Il existe deux projets d'autonomie indigène. Le premier réclame l'institutionnalisation des différentes formes d'organisations sociales, économiques et politiques encore en vigueur au sein des communautés indigènes. La Colombie s'est avancée dans cette voie : la quasi-totalité des communautés indigènes vivent dans le cadre des « resguardos » : territoires bien établis, personnalité juridique reconnue des communautés, autorités coutumières faisant partie de l'organisation politico-administrative du pays, transferts de budget public dans le cadre de la décentralisation... Le second projet d'autonomie réclame la création d'entités politico-administratives autonomes (création de nouvelles frontières au sein du territoire national, formes d'auto gouvernement).

Le premier projet, où une autonomie relative est concédée aux communautés indigènes, s'inscrit en cohérence avec les processus de décentralisation qui ont pour finalité une réorganisation politique et administrative permettant à un moindre coût un contrôle à distance du territoire national et des habitants. Par contre, il est beaucoup plus difficile pour l'État d'envisager une autonomie plus grande avec la création d'entités territoriales où s'exerceraient des formes d'autogouvernement contrôlant directement les ressources de leurs territoires. Selon Gros (2003), « *ce n'est donc pas un hasard si en Colombie et en Équateur, deux pays considérés comme pionniers en matière de droits collectifs, il n'a pas encore été possible d'établir les entités ou circonscriptions territoriales indigènes prévues dans les constitutions* ». Il explique la résistance face à la création de régions autonomes par la volonté de garder le contrôle sur les ressources, la peur d'affaiblir l'unité nationale, le danger de voir apparaître des conflits intracommunautaires, et l'aggravation des problèmes mêmes de gouvernance qu'on voudrait résoudre.

Tableau 7 : Processus de dévolution des forêts en Amazonie (hors Brésil)

	Bolivie	Colombie	Équateur	Guyana	Guyane française	Pérou	Suriname	Venezuela
Superficie de forêts amazoniennes	53 millions ha (sites Internet INFOBOL, CFB)	33-39 millions ha (ITTO 2005) 38,5 millions ha (site COAMA)	7 millions ha (ITTO 2005)	16,9 millions ha	8,19 millions ha	67,11 millions ha (d'après site Internet MINAG)	14,1 millions ha (FAO 2005)	35-42 millions ha (États Bolivar et Amazonas) (ITTO 2005)
État	28,2 millions ha / 53 %	8,5 millions ha (site COAMA) / 22 %	Plus de 3,5 millions ha sur l'ensemble du pays (Cabrera 2004)	13,6 millions ha (ITTO 2005) / 80 %	8,12 millions ha / 99 %	Jusqu'à 44 millions ha	Presque totalité	100 % ?
Populations locales	12,6 millions ha (TCOs) (ITTO 2005) / 24 %	22,1 millions ha (en Amazonie) (ITTO) 24,7 millions ha, soit 51,75 % de l'Amazonie colombienne (site Internet COAMA)	3-4 millions ha (ITTO 2005) entre 40 et 60 %	1,4 millions ha (ITTO 2005) / 8 %	670 000 ha de zones de droit d'usage concédées aux communautés / 8 %	8,4 millions ha à 22,5 millions ha (ITTO) / entre 12,5 et 33,5 %	Réclamation de titres de propriété par les Amérindiens et les Afros (licences d'exploitation pour 740 000 ha de forêts d'État pour les communautés (ITTO 2005))	Droits reconnus depuis 1999, aucun processus de légalisation des terres engagé jusqu'en 2005 (ITTO 2005), en 2006 un premier processus en cours dans la région Bolivar pour 1 million ha (Suarez 2006)
Privé	2,8 millions ha ASLs (forêts communales) / 5 % (5,4 millions ha particuliers et industries (concessions))	?	? millions ha (petits agriculteurs)	(5,8 millions ha concessions, ITTO 2005)	70 000 ha environ dont 48 500 ha au Centre National d'Etudes Spatiales + 8 700 ha de forêt communale	(7 millions ha de concessions forestières pour l'exploitation commerciale du bois en 2006 (INRENA))	(1,74 million ha de concessions en 2003 (ITTO 2005))	?

Encadré 8. La répartition des terres boisées au Brésil

On considère qu'au Brésil, les $\frac{3}{4}$ des forêts naturelles relèvent du domaine public et $\frac{1}{4}$ sont appropriées privativement. Sur le domaine public, un tiers des forêts sont des aires protégées, le reste étant sur des zones militaires ou officiellement non réclamées. Depuis la Constitution de 1988, les groupes autochtones, les « populations traditionnelles » (non-Indiennes) et les communautés d'Afro-Brazilien « *quilombola* » se sont vus reconnaître des droits d'accès très sûrs sur leurs terres et les ressources boisées qu'elles comportent. Cependant, si le cadre légal et institutionnel accorde des titres fonciers pour les communautés *quilombola* (dont la plupart sont sur des terres non boisées) les deux autres groupes disposent seulement de droits d'usufruits dans le cadre d'une dévolution de droits d'usages. On estime que ces terres ainsi dévolues représente entre 13 et 33% des forêts (Stone, 2006).

Les terres indigènes légalisées au Brésil :



Source: Institut Socio-environnemental, juin 2005

2. Les représentations à l'œuvre dans la promotion de la « gestion communautaire »

Beaucoup des discours sur les « communautés locales » envisagent celles-ci dotées des attributs fonctionnels idéaux. E. Le Roy et ses collègues du réseau « Enjeux fonciers en Afrique » (Le Bris et al, 1987) avaient déjà identifié la construction intellectuelle d'un « référent précolonial », qui regroupe idéalement le maximum d'attributs « archaïques » (égalitarisme, immuabilité, etc.) censés être le négatif exact des valeurs de progrès et d'individualisation que voulaient promouvoir les « développementalistes ». Avec le mouvement « environnementaliste », qui prend le contre-pied à plusieurs égards, des premiers, le foncier traditionnel et le « collectivisme agraire » sont réinvestis de valeurs intrinsèquement « écologiques », face au double péril du monopole étatique (en perte de vitesse) et de la privatisation-marchandisation capitaliste. On prendra quelques exemples africains pour illustrer ce problème.

« Communauté » et « esprit communautaire »

Comme le notait J.-F. Bayart (1989), on a trop souvent assimilé en Afrique **logiques communautaires** (les activités et l'appropriation des ressources sont individualisées mais l'accès à l'espace, support de ces ressources, est socialisé dans des cadres communautaires) et **sociétés « holistes »** à comportement collectif (l'individu est « agit » par le groupe et n'a pas de stratégie en dehors de celui-ci)³⁴. Ph. Hugon (1992) résume parfaitement, et simplement, la question en ces termes : « *la caractéristique des sociétés africaines est à la fois celle de très fortes contraintes sociales limitant les libres arbitres et interdisant une vision utilitariste et également des stratégies économiques fortement individualisées caractérisées par la mobilité, l'« exit option », et la grande flexibilité des pratiques économiques limitant les effets de structure privilégiés par l'anthropologie* ».

Les projets environnementaux découvrent le comportement « individualiste » des populations locales et le mettent sur le compte du caractère « *acéphale* » des sociétés des grandes zones forestières en Afrique. Sans nier la concision des lignes hiérarchiques dans ces sociétés, en regard de celles d'autres civilisations africaines, il semble que nombre d'approches aujourd'hui « désenchantées » aient mal appréhendé la nature des systèmes coutumiers et du communautarisme africain. Ce dernier est plus caractérisé par l'absence de référence à un champ « public » (champ de nature politique), plutôt que par l'absence d'individualisme. Cet individualisme africain n'est pas de même nature que celui de l'Occident, qui est marqué par la logique contractuelle. Il s'accompagne d'un renvoi à des statuts sociaux et politiques qui fondent des obligations spécifiques pour les individus, mais il est également caractéristique de comportements « stratégiques » africains, favorisés par une « prolifération d'institutions » (expression de S. Berry, 1989) modernes, traditionnelles et néo-traditionnelles.

3. La dévolution « communautaire » et le risque de manipulation des identités

La littérature spécialisée est emplie de l'acronyme « CBNRM » (pour *Community-Based Natural Resource Management*) qui désigne un ensemble très disparate de pratiques de gestion locale des ressources naturelles considérées comme constituant une alternative à la gestion publique centralisée, d'une part, et à la gestion privée d'autre part. Or, les expériences de transfert de gestion dans plusieurs pays en Asie du Sud-Est (Levang et Buyse, 2006) et en Afrique (Geschiere, 2004) montrent que la « communauté locale » n'apparaît pas comme une entité aisément identifiable, aux contours bien définis et dotés de règles internes stables. Cette incertitude sur la nature de la « communauté » se double d'une actualisation de la question de l'identité des acteurs, dont l'enjeu est de déterminer qui est « ayant droit » et qui ne l'est pas. Cette question liée à l'apparition d'enjeux économiques locaux, fait une jonction remarquable avec les tentatives diffuses de réappropriation et de réinvention des identités, qui s'aiguisent depuis quelques années avec les débats sur les « mémoires », liées à l'histoire coloniale, qui naissent dans les anciennes métropoles avant de revenir, à la vitesse d'Internet, dans les pays africains.

Ces stratégies visant à réactualiser, généralement en les manipulant, les identités, sont potentiellement porteuses de conflits plus ou moins violents. La relation entre les phénomènes de

³⁴ Cf. Dumont L., 1983. Du reste, sans devoir parler de l'Afrique, H. Mendras (1973) remarquait dans « *Ainsi, paradoxalement, plus la vie villageoise est 'communautaire', plus elle pousse ses membres à l'individualisme (...) chaque société établit un équilibre particulier entre ces deux principes antagonistes (...)* [certaines] allient des règles collectives fortement communautaires avec des comportements individuels et familiaux profondément individualistes » (p. 78).

transfert de gestion – qui ne se confondent pas avec la décentralisation quand celle-ci consiste à des transferts de compétences de l'État vers des collectivités publiques locales – et l'accélération ou la réactualisation de « stratégies identitaires » (Bayart, 1996) pour définir des « communautés locales » ajustées aux intérêts des uns ou des autres, reste peu documentée, ce qui contraste avec la popularité de l'approche dite « CBNRM ») au sein des agences d'aide ou des ONG.

4. La place nouvelle des peuples autochtones

Longtemps, la foresterie n'a considéré que des « populations locales », « riveraines » des massifs forestiers, sans établir de distinctions entre les différentes catégories de population. Mais au cours des années 1980, un certain nombre de minorités ethniques et culturelles affirment une identité spécifique et mettent en avant leur antériorité historique mais aussi leur « culture spontanée » de conservation de la nature, et des forêts tropicales en particulier.

Deux grandes organisations internationales d'origine anglo-saxonne, se sont fait les porte-paroles des peuples autochtones des forêts : le World Rainforest Movement, créé en 1986, et la Rainforest Foundation, créée en 1988 (à l'initiative du chanteur Sting) pour aider les indiens Kayapo et à défendre leurs droits fonciers en Amazonie. Le Fonds Bruno Manser, du nom de son fondateur, un activiste suisse ayant eu des démêlés avec le gouvernement malaisien du Sarawak, qui apporte son soutien aux Penans en Malaisie. En 1992, était signée à Penang en Malaisie la charte de « l'alliance internationale des peuples autochtones » (*indigenous people*, en anglais).

C'est toutefois au Brésil que la mobilisation des indiens a été la plus précoce et la plus payante politiquement. Un lobby indien a émergé lors de la rédaction de la nouvelle constitution brésilienne de 1988. Le résultat fut une victoire, avec l'adoption d'articles reconnaissant « l'organisation sociale, les coutumes, les langues, les croyances et les traditions des Indiens » ainsi que « les droits originels qu'ils détiennent sur les terres qu'ils occupent depuis des temps ancestraux ». Le texte indiquait également que le Gouvernement fédéral était tenu de délimiter les réserves indiennes et de protéger leurs ressources (Barbosa, 2003). Les mesures prises ont consisté essentiellement à créer des parcs nationaux et des réserves par décret législatif. Les Terres Indigènes, des aires protégées qui occupent presque 20% de l'Amazonie légale et correspondent, en de très nombreux endroits, aux seuls espaces encore épargnés par la déforestation.

Au niveau international, les ONG et les bailleurs de fonds préconisent une plus forte participation des populations locales. Ainsi, la Banque mondiale prévoit dans les DSRP (Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté) qui conditionnent les prêts, d'impliquer l'ensemble de la société par des processus participatifs pour l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté. Pour les acteurs africains, le fait de mettre en place une gestion communautaire des ressources naturelles est ainsi le moyen le plus sûr de drainer les fonds internationaux vers leurs projets. La convention sur la biodiversité (CBD, Convention on Biological Diversity) signée à la conférence des Nations Unies de Rio en 1992 reconnaît par exemple le rôle du savoir traditionnel dans la protection de la biodiversité et le rôle que les populations locales peuvent jouer dans sa conservation (Potvin et Réveret, 2002). La déclaration de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement affirme de même que les décisions concernant l'environnement doivent être prises avec un degré de participation le plus fort possible à l'échelon le plus local possible, c'est-à-dire suivant le principe de subsidiarité.

Ce que l'on peut appeler le « régime international des peuples autochtones » a été consolidé par l'adoption d'un premier instrument universel, quoique non contraignant, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones a été adoptée le 13 septembre à New York par l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU) après 20 ans de négociations et malgré l'opposition des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. La Déclaration affirme notamment les droits à réparation et

à l'autodétermination pour 370 millions d'autochtones dans le monde. La plupart des délégations qui ont voté en sa faveur ont rappelé que le nouvel instrument est juridiquement non contraignant et que ses dispositions doivent être examinées à la lumière de la législation de chaque Etat. Pour vaincre des hésitations, en particulier celle des représentants africains, le dernier des 46 articles modère quelque peu le principe d'autodétermination, en indiquant qu' « aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée ... comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoinrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un Etat souverain et indépendant ». Faute de consensus, la Déclaration ne définit par ailleurs nulle part ce qu'est un peuple autochtone.

Une identité Pygmée en constitution en Afrique centrale ?

En Afrique, cette question des « peuples autochtones » n'avait guère soulevé d'attention jusqu'à 2006 et la plainte d'un groupe d'organisation représentant les Pygmées auprès du Panel indépendant d'inspection de la Banque Mondiale Avant cet évènement (voir encadré), la notion même de peuple autochtone n'allait pas de soit. Il est intéressant de voir comment les anthropologues européens francophones ont abordé ce sujet. Durant les années 1990, un vaste programme de recherche financé par la Commission Européenne, et nommé APFT (Avenir des Peuples des Forêts Tropicales) a travaillé sur les 3 continents et réuni une somme de connaissances considérable. Les chercheurs utilisent ici le terme de populations indigènes :

« La notion de 'population indigène' correspond dans certains pays à une catégorie juridique. Or, le plus souvent, celle ci n'existe pas, d'où une partie des problèmes et des conflits dont nous avons à rendre compte. D'un point de vue politique, plusieurs pays reconnaissent (plus ou moins juridiquement) des 'minorités'. On devra distinguer :

a) le cas des pays où les régions forestières ont été historiquement envahies par des populations venant d'ailleurs, prenant possession des terres au détriment de populations préexistantes, qui ont été selon les cas repoussées, assimilées ou détruites (...)

b) le cas des régions sans populations allogènes.

Ainsi celui de l'Afrique équatoriale fait figure d'exception, car on n'y observe pas ce type d'opposition historique entre populations : tous les habitants du bassin congolais forment, au sens propre, des 'populations indigènes'. Certes, quelques pays distinguent leurs populations de chasseurs-cueilleurs nomades, qualifiées par exemple au Cameroun de « population marginale de la communauté nationale ». Cependant la notion de 'minorité' n'est nulle part juridiquement fonctionnelle, elle serait d'ailleurs injustifiée, compte tenu de l'émiettement ethnique de cette région. » (Bahuchet et al, 2001).

En Afrique centrale, un processus de constitution d'une identité minoritaire « Pygmée » semble bien avoir été mis en marche. A l'issue de leur premier Forum international tenu du 10 au 15 avril 2007 à Impfondo, les « peuples autochtones d'Afrique centrale » ont « voulu attirer l'attention sur les graves problèmes d'expulsion forcée et d'exclusion systématique des peuples autochtones de leurs terres et territoires lors de la création des concessions forestières et des aires protégées »³⁵. Intitulé « L'implication des peuples autochtones dans la gestion durable et la conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale », ce forum était organisé par le gouvernement congolais et les partenaires multilatéraux du développement, tels que l'alliance WWF, la Banque mondiale, l'UNICEF et l'UNESCO.

³⁵ Article de J.-M. Corhay sur www.larcenciel.be/spip.php?article117

La déclaration finale ne mentionne pas les relations avec les voisins Bantous : « *Nous refusons catégoriquement toute politique sur les forêts qui promeut la discrimination, l'exclusion et l'expulsion des peuples autochtones de leurs territoires, entraînant ainsi leur appauvrissement* », indique le texte. S'estimant les « *détenteurs de droits légitimes sur les forêts d'Afrique centrale* », les représentant Pygmées ont exhorté à un arrêt immédiat de ces pratiques, « *qui aboutissent à la destruction de nos modes de vie* », et les ont condamnées comme « *une forme de génocide culturel* ». Les Pygmées souhaitent dès lors être impliqués dans le Plan de convergence de la Commission des forêts d'Afrique centrale (Comifac), dont ils demandent la révision pour que soient enfin garantis les « *droits et la participation des peuples autochtones dans la gestion durable et la conservation des forêts d'Afrique centrale* »³⁶.

La plainte des associations « pygmées » de RDC au Panel d'inspection de la Banque Mondiale

En 2005 des associations Pygmées de RDC³⁷, fortement épaulées par l'ONG *Rainforest Foundation*, déposent une plainte auprès du Panel d'Inspection Indépendante de la Banque Mondiale, contre plusieurs aspects d'un projet multisectoriel avec une composante forestière, que la Banque réalise en RDC. Les activités de la Banque Mondiale dans le cadre de ce projet ont consisté, dans la foulée de la refonte du code forestier, à tenter de réguler le secteur de l'exploitation forestière et de réformer le système de fiscalité forestière. Parmi les activités figure le soutien à une composante pilote de zonage dans une partie du pays, qui sera finalement abandonnée dans la phase initiale. La plainte reproche à la Banque de ne pas avoir déclenché ses procédures de sauvegarde en cas de projets concernant une zone où se trouvent des populations autochtones. La plainte accuse la politique de la Banque de favoriser le développement de l'exploitation forestière industrielle qui menace les communautés pygmées et cible en particulier le projet de zonage pilote, accusé d'avoir été préparé sans impliquer les Pygmées et de risquer d'affecter les intérêts des populations autochtones. La plainte est jugée recevable, est instruite et en 2007 le Panel donne raison aux plaignants contre le management de la Banque.

Le rapport du Panel³⁸ consacre la qualification de peuples autochtones pour les Pygmées – ce qui semble impliquer que les populations qualifiées de Bantous (souvent mentionnées comme « populations villageoises ») ne le sont pas.

« Le Panel a examiné si les populations Pygmées pouvaient être qualifiées de peuples autochtones (indigenous people) au terme de Directive Opérationnelle 4.20. Le Panel constate que la plupart des populations Pygmées satisfait aux critères, à la possible exception de celui de la langue. Ils ont un profond attachement à leurs terres ancestrales et aux ressources de la forêt. Ils se perçoivent eux-mêmes comme un groupe ou des groupes distincts et suivent leurs propres coutumes et règles sociales, établies de longue date ; ils suivent depuis des siècles un mode de vie de subsistance adapté et dépendant de la forêt qui les entoure. Bien qu'ils parlent des langues semblables à leurs voisins agriculteurs parlant des langues bantous ou soudanaises, ils utilisent des intonations différentes par lesquels on peut les identifier aisément comme Pygmées dans un contexte local » (traduit par nous).

Bien qu'une telle description puisse parfaitement s'appliquer à de nombreux groupes dits Bantous (et qui est implicitement présumée par la plupart des projets de gestion communautaire), on peut dire que cette décision, largement diffusée par les ONG en Afrique même, a constitué une étape

³⁶ Idem.

³⁷ « Organisations Autochtones Pygmées et Accompagnant les Autochtones Pygmées en République Démocratique du Congo »

³⁸ <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/FINALINVREPwhole.pdf>

importante dans la constitution d'une identité institutionnelle Pygmée, lesquels font définitivement partie des « stakeholders », les parties prenantes incontournables des discussions concernant la gestion forestière.

Le Panel relève que la Banque Mondiale n'a pas mis en œuvre les directives opérationnelles qui auraient dû être déclenchées lorsque des populations autochtones peuvent se trouver affectées par le programme financé. Mais le rapport du Panel va bien au-delà. Il critique la Banque pour avoir donné la priorité à la question des (maigres) revenus que l'État tire du secteur forestier à travers la réforme de la fiscalité forestière ; selon le panel, cette priorité ne pouvait que déboucher sur des niveaux plus élevés d'exploitation forestière industrielle, au détriment des communautés autochtones. Le Panel souligne qu'il est important que la Banque Mondiale reste engagée dans le secteur forestier mais souhaite un changement radical de politique à travers une priorité à la foresterie communautaire et à la conservation des forêts en s'appuyant sur l'utilisation des instruments émergents dans la perspective de REDD.

Ce rapport a été accueilli comme une victoire par plusieurs ONG opposées à l'exploitation industrielle – dont *Rainforest Foundation*, à l'origine directe de cette plainte – et avec parfois une certaine inquiétude devant l'étendue d'une telle « victoire » et ses conséquences possibles. Beaucoup des grandes ONG – comme Greenpeace ou les Amis de la Terre – ont développé des pratiques d'intervention qui passent par une pression permanente sur la Banque Mondiale pour qu'elle infléchisse sa politique et pèse sur les gouvernements « clients » de la Banque, plutôt que de tenter d'influencer directement les gouvernements concernés³⁹. Un équilibre délicat doit être trouvé entre influencer la Banque à travers des campagnes d'opinion désagréables pour l'institution, et éviter de conduire à un désengagement de la Banque du secteur forestier, pour ne pas perdre un levier important d'intervention. Au sein de la Banque Mondiale, il est de coutume de dire que la foresterie constitue une part infime des prêts consentis mais représente la très grande part des critiques formulées à l'institution. La réforme du secteur forestier, domaine très controversé, est souvent un sujet de contentieux avec certains gouvernements et, lorsque des « conditionnalités » y sont attachées, c'est l'ensemble d'un programme de prêts multisectoriels de la BM qui peut être bloqué. D'où la tentation, au sein de l'institution, d'écarter le secteur forestier du champ des conditionnalités, afin de ne pas entraver les décaissements, cœur de métier de la Banque.

5. Le retour des identités ethniques en Indonésie

En Indonésie, les droits coutumiers avaient été reconnus à l'indépendance, « à condition qu'ils n'entrent pas en contradiction avec l'intérêt supérieur de la Nation » (Durand, 1994). Le Président Suharto décrètera, au nom de l'« intérêt général », le « gel » des droits traditionnels sur les forêts sous le contrôle des communautés locales. Le Ministère des forêts a monopolisé la gestion des terres de statut forestier - soit 70% de la surface totale de l'archipel.

La situation s'est profondément modifiée avec la chute de Suharto en 1998 et la mise en œuvre de l'autonomie régionale l'année suivante. Longtemps méprisées et tenues à l'écart par le pouvoir central, les populations autochtones demandèrent le respect de leurs droits coutumiers et la reconnaissance de leurs revendications foncières. En 1999, une loi ouvre la voie à la reconnaissance

³⁹ Greenpeace a organisé en avril 2007 une manifestation spectaculaire devant le siège européen de la Banque Mondiale (BM) pour lui reprocher son inefficacité à empêcher « la destruction de la forêt congolaise » par l'exploitation commerciale du bois d'œuvre (*Le Monde*, 11/04/2007). Il est très significatif, mais quand même un peu surprenant, qu'une telle manifestation se soit déroulée devant le siège de la BM et non devant l'ambassade de la République Démocratique du Congo (RDC), à quelques centaines de mètres de là, dont c'est pourtant le gouvernement qui attribue les concessions forestières dans le pays visé par la démonstration.

des terres coutumières (*adat*). Pour les communautés locales, et malgré le flou de textes juridiques contradictoires, il ne fait aucun doute que leurs droits fonciers ancestraux sont à nouveau reconnus. *« Dès lors, chacun définit et interprète l'adat dans le sens de ses intérêts (...) Les terres adat sont donc d'abord définies par l'ethnicité du groupe, puis par sa localisation. Étant donné l'extrême mobilité des groupes de chasseurs-cueilleurs (Punan), la forte mobilité des groupes de riziculteurs sur brûlis (Dayak) et les nombreux déplacements de population organisés par le gouvernement dans le passé... immanquablement les revendications d'un groupe seront contestées par un ou plusieurs autres groupes »*. L'affirmation des identités ethniques devient donc un enjeu de contrôle de la terre. Levang et Buyse (2007) nous décrivent les implications culturelles et pratiques du renouveau de l'identité Dayak à Kalimantan (Bornéo) : *« Ceux qui en étaient réduits à couper leurs longues oreilles pour éviter les lazzis revendiquent aujourd'hui leur ethnicité (...). De nombreuses ONG locales ont été créées pour assurer la promotion de la culture Dayak. Celle-ci passe par l'enregistrement des chants et danses, la collecte de contes et légendes pour l'instruction des jeunes générations, et bien entendu la transcription écrite des règles et droits coutumiers à fins de négociations avec des tiers »*.

Mais l'affirmation identitaire va déborder le domaine culturel et susciter un épisode tragique, qui pourrait en préfigurer d'autres là où les populations de diverses origines se sont entrecroisées sans se fondre dans une nouvelle identité élargie.

« Certains groupes conçoivent également le retour à l'adat comme une bonne occasion pour se débarrasser de voisins indésirables, arrivés pauvres il y a deux ou trois décennies, et aujourd'hui plus entreprenants et économiquement plus puissants. La véritable guerre tribale qui opposa Dayak et Madurais dans la ville de Sampit à Kalimantan-Centre en février 2001 est directement liée à la mise en place de l'autonomie régionale (...) des groupes organisés de plusieurs centaines de guerriers Dayak investirent la ville de Sampit et massacrèrent 500 Madurais. Les meurtres furent organisés de manière rituelle dans le respect scrupuleux des prescriptions de l'adat en matière de chasse aux têtes. Devant l'absence de réaction des forces de sécurité, les immigrants madurais pris de terreur firent la province en masse (environ 150 000 réfugiés) en abandonnant tous leurs biens » (Levang et Buyse, 2007).

X. Politiques forestières tropicales d'un pays du Nord : un modèle français en Guyane ?

Lescuyer G., Demenois J., Karpe P.

« La France, qui est présente sur deux continents et dans trois océans avec la contribution de ses richesses d'outre-mer, occupe une place unique au monde en matière de richesse et de densité de sa biodiversité car elle est concernée par la plupart des grands ensembles géographiques que compte la planète. Sa responsabilité est immense, tant sur ses propres territoires que dans le cadre de son action européenne et internationale » (Roselyne Bachelot, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, février 2004, Stratégie nationale pour la biodiversité).

1. L'enjeu d'une gestion durable de la forêt tropicale « à la française »

La France entend jouer un rôle éminent dans la gestion des forêts tropicales. Historiquement, la France défend une position originale en portant davantage l'accent sur la gestion et la valorisation

économique des forêts naturelles que sur la conservation. Pour la France, la gestion forestière durable, associant des forêts de production sous aménagement forestier et un réseau représentatif d'aires protégées, doit contribuer au développement économique des pays. Une des manifestations de cette orientation a été la politique de l'Agence Française de Développement en Afrique centrale qui, au début des années 1990 et par l'intermédiaire de sa filiale Proparco, va favoriser la mise en place des premiers plans d'aménagement forestiers en proposant aux entreprises forestières des prêts à des conditions avantageuses et dédiés à cette activité. A la même époque, la Banque Mondiale était contrainte par son document de politique forestière de 1994 de ne plus financer d'activités d'exploitation forestière sous les tropiques. Cette autolimitation de la Banque Mondiale a permis à la France d'affirmer un rôle de financement de la gestion forestière « durable », mais aussi, aux yeux de nombreuses ONG environnementalistes, comme l'avocate d'une exploitation forestière des « forêts anciennes » dont le principe même est contesté.

La France est d'autant plus concernée par la question de la gestion des forêts mondiales que son propre patrimoine forestier et ses activités économiques lui confèrent des responsabilités spécifiques :

- la France est le seul pays industrialisé à posséder un important patrimoine forestier tropical avec les huit millions d'hectares de forêts qu'abritent ses collectivités d'outre-mer. La majeure partie se trouve en Guyane et présente l'intérêt de constituer un bloc continu dans un bon état de conservation ;
- la France est l'un des plus gros importateurs européens de bois tropicaux et ses entreprises sont fortement implantées dans cette filière ;
- la France entretient des contacts privilégiés avec plusieurs pays qui abritent des forêts tropicales. Elle a en particulier développé de longue date, en s'appuyant sur l'expertise de ses organismes de recherche spécialisés, une politique de coopération forestière active avec les pays du bassin du Congo.

La position française a été explicitée en 2006 avec la rédaction d'un « *Livre Blanc sur les forêts tropicales humides - Recommandations des acteurs français pour une politique française sur les forêts tropicales humides* ». Elle se donne trois axes d'action :

- L'augmentation du revenu des Etats par l'amélioration du système d'octroi de concessions forestières et la révision des législations sur la forêt.
- L'amélioration du niveau de vie des populations locales par le soutien à la filière "bois" dans son ensemble et par une meilleure implication des populations dans les processus de décision au plan local.
- La protection de la biodiversité dans les aires protégées, mais surtout en dehors de ces aires au niveau des concessions par le soutien aux processus d'aménagement forestier et de gestion locale contractuelle de ces ressources.

Ces principes se retrouvent dans la politique forestière guyanaise, d'autant que la forêt couvre 90% de la surface de ce département d'outre-mer estimée à 84 000 km². Cet écosystème est encore en très bon état, avec un taux de déforestation annuel quasi nul en raison de la très faible fragmentation du milieu. La partie méridionale de ce département est dédiée à la conservation de la nature tandis que la frange nord fait l'objet d'une exploitation forestière, sous la houlette de l'ONF. Ces forêts sont habitées par des populations amérindiennes et bushinengue sédentarisées. Les six peuples autochtones amérindiens – les Lokono (ou Arawak), les Pahikweneh (ou Palikur), les Teko (ou Emerillon), les Kali'na (ou Galibi), les Wayampi et les Wayana – représentent environ 10-15 000 personnes. Les populations Bushi-nengue (noirs marrons) des peuples Aluku (Boni), saramaka, djuka et paramaka, sont elles surtout implantées le long du fleuve Maroni.

Deux autres groupes de population sont également présents en Guyane, les Créoles (plus de 50% de la population) et les Hmong réfugiés politiques depuis 1977, mais ils résident surtout sur la côte.

Cette mosaïque apparaît comme une juxtaposition de communautés cloisonnées qui, malgré des interactions économiques indispensables, restent relativement étrangères les unes aux autres.

Au total, la population de la Guyane est environ de 190 000 habitants, concentrés sur la bande côtière et le long des fleuves. Elle se caractérise par une croissance démographique annuelle de l'ordre de 3%, conduisant à un doublement de la population d'ici 20 ans. Cette tendance est beaucoup moins forte en zone forestière où 15% des habitants vivent sur 75% du territoire. La densité de la population du seul espace forestier guyanais avoisine les 0.3 hab/km².

Le PIB par habitant en Guyane est de l'ordre de 10 000€, avec une économie fortement dépendante de l'activité du secteur spatial et des subventions. Le secteur forestier se place à la 4^{ème} place au niveau des activités économiques de Guyane en employant 700 personnes. C'est la seule activité de type industriel qui est exercée en forêt guyanaise. Pour les populations locales, la forêt constitue avant tout une ressource foncière pour l'extension des surfaces agricoles et urbaines, un espace d'extraction des ressources non-ligneuses et un support identitaire notamment pour les communautés amérindiennes (Tiouka & Karpe, 1998). L'orpillage y est également pratiqué, surtout de manière clandestine. Enfin, la forêt guyanaise semble offrir certaines potentialités touristiques depuis la création du Parc amazonien de Guyane en 2007, qui englobe 40% de la superficie du département.

L'Etat est le propriétaire d'environ 95 % de la superficie de la Guyane et de la quasi-totalité de la forêt guyanaise. Héritage de l'histoire coloniale, cette propriété étatique est en cours de cession depuis la signature de l'Ordonnance n° 98-777 du 2 septembre 1998 portant dispositions particulières aux cessions à titre gratuit des terres appartenant au domaine privé de l'Etat en Guyane. Toutefois, cette disposition est encore relativement peu utilisée en zones forestières où l'Etat rencontre peu d'obstacles pour mettre en place sa politique forestière puisque l'Etat, via l'ONF, demeure propriétaire de plus de 90% de l'espace forestier guyanais. Si on excepte la zone du Parc National, cette politique se décline surtout sous la forme d'un aménagement durable des forêts et sur une tendance récente à accorder aux communautés le droit de gérer des espaces forestiers. Ces deux phénomènes sont étudiés ci-dessous.

Un modèle (technique) d'aménagement durable de la forêt

Historique de l'accès aux ressources de la forêt guyanaise

Pour Blancodini et Tabarly (2005), la marginalité de la forêt guyanaise découle largement des formes de mise en valeur historique de ce territoire longtemps « boudé » par les grands projets d'aménagement. L'exploitation agricole de la colonie (canne à sucre, café, coton, cacao, riz) occupait les meilleures terres, non forestières de la bande littorale. La forêt n'intéressait pas.

Ce n'est qu'à partir de 1852 que l'on peut véritablement parler de la mise en place d'une activité importante et organisée d'exploitation forestière pour le bois d'œuvre. En effet, c'est à cette date que l'Administration Pénitentiaire crée, particulièrement dans l'Ouest de la Guyane, des camps forestiers où travaillent les bagnards pour l'approvisionnement en bois de la Colonie à partir de ce réseau. La forêt est devenue « l'enfer vert » : lieu de souffrance et de mort. Le développement économique du territoire n'était que prétexte et l'exploitation de la forêt restait marginale. En fait, de 1870 à 1920, la prospérité du territoire venait déjà de l'exploitation de l'or et le développement de la Guyane se faisait sans la forêt, voire contre elle. En 1931, le premier service forestier (service des eaux et forêts) voit le jour pour être immédiatement assujéti au bureau des mines du territoire de l'Inini sans jouer aucun rôle déterminant. Les titres de permis d'exploitation forestière et de concessions domaniales sont alors accordés par le Gouverneur. En 1930, il n'existait encore qu'une seule société d'exploitation forestière : la Société Forestière de la Guyane Française, basée à Saint-Laurent du Maroni. Quinze ans plus tard, quatre scieries sont recensées sur toute la Guyane. Le Chef

de service des Eaux et Forêts de la Guyane déclarait à la veille des années cinquante : « *L'exploitation forestière doit servir de tremplin à l'essor économique du département français de la Guyane, la qualité des essences, le volume exploitable et les conditions de milieu permettant d'envisager la possibilité d'installer en Guyane une industrie forestière rentable. [...] qui entraînera l'essor économique du pays tout entier* » (Bena, 1949).

Dans les années 1960 - 1970, la décolonisation française en Afrique a provoqué l'afflux d'entreprises d'exploitation forestière. Bien que l'État n'ait imposé que peu de contraintes à l'exploitation, les entreprises n'ont pas retrouvé, en Guyane, les conditions de productivité des forêts africaines. Les débouchés étaient restreints à un marché local limité et irrégulier et à quelques exportations vers les Antilles. Selon Grivaz (1966), Conservateur des Eaux et Forêts de la Guyane française, toute une panoplie d'incitations financières et fiscales (prime d'équipement, subvention de construction de routes, ristourne de fret, prêt d'équipement, réduction de l'impôt sur les sociétés,...) ont été mises en place afin de décider de grosses firmes du bois à s'installer en Guyane pour une prévision minimale de production brute commercialisée d'environ 300 000 m³ de grumes en 1970. Ce chiffre n'a jamais été approché, malgré le mode très incitatif d'attribution des permis forestiers édicté dans l'arrêté du 29 novembre 1976 : de vastes surfaces, de plusieurs dizaines de milliers d'hectares étaient attribuées à des exploitants-scieurs qui devaient réaliser (avec l'aide d'importantes subventions de l'Etat) les dessertes routières nécessaires à la mobilisation des bois. Peu de contraintes étaient alors imposées aux exploitants, et seules des redevances superficielle et volumétrique étaient demandées aux bénéficiaires. La forêt était de fait exploitée selon un mode de cueillette, non planifié et non durable.

Le paradigme de la gestion durable

Au début des années 1990, l'aménagement durable devient le paradigme de la politique forestière en Guyane, en « *prenant en compte l'ensemble des fonctions économiques, écologiques et sociales de la forêt* » (Mengin-Lecreux et al., 2004). On parle de gestion « *multi-fonctionnelle, durable et participative* » (Bordères, 2003).

Une série d'événements entérinent cette nouvelle orientation de la politique forestière :

2002	Réalisation par la Région du Livre Blanc du Développement Durable en Guyane, avec une partie importante sur la forêt
2003	Lancement de la certification forestière en Guyane sur le principe du PEFC
2004	Discours de politique générale du Président de Région : évocation de la forêt
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Approbation des Orientations Régionales Forestières de Guyane et adoption du Code Forestier en Guyane - Communication sur la forêt en Conseil des Ministres : engagement officiel de la certification forestière en Guyane - Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Guyane qui confirme localement l'engagement de certification forestière - Proposition de Principes, Critères et Indicateurs relatifs à la forêt guyanaise sur la base des PCI de l'OAB/OIBT - Discours du Président de Région sur la valorisation de la biodiversité

Cette évolution se traduit concrètement en 1994 par l'abandon du système des permis forestiers dont l'aménagement était réalisé par le concessionnaire et qui connaissait de nombreuses lacunes : peu de prospection, pas de programme pluriannuel d'activités, récolte sélective des plus beaux arbres le long des pistes,... (Brunaux & Demenois, 2003). Depuis lors, l'ONF met en œuvre une démarche globale visant à aménager progressivement la zone forestière sublittorale, identifiée comme à vocation forestière permanente et dédiée à la production de bois d'œuvre. Aujourd'hui ce domaine forestier permanent représente une surface totale de 845 000 ha. Il sera porté à 1 500 000

hectares dans les prochaines années, comme indiqué dans le *schéma d'aménagement forestier* pour la Guyane.

C'est donc aujourd'hui l'ONF qui a la charge directe d'aménager les forêts avant de les proposer aux concessionnaires. A ce jour, environ 70 forêts domaniales ont été identifiées et ont fait l'objet d'un aménagement forestier. Chacune de ces forêts est divisée en parcelles d'une surface moyenne d'environ 300 ha. Ces parcelles sont ensuite vendues par l'ONF par lots après appel à la concurrence, sur la base des informations contenues dans le plan d'aménagement. En d'autres termes, la vente porte sur l'ensemble des arbres exploitables des essences commercialisables présents sur la parcelle et l'acheteur paie les bois au fur et à mesure de leur exploitation, en fonction des quantités réellement exploitées, évaluées par cubage des grumes bord de route.

Les contrats de vente sont assortis de délais limités d'exploitation et de clauses techniques visant à définir le prélèvement autorisé (notamment par le diamètre minimum d'exploitation selon l'essence, la préservation d'arbres d'avenir...) et à garantir la qualité de l'exploitation. Un cahier des clauses techniques, élaboré par l'ONF, définit les règles de culture et d'exploitation. A l'heure actuelle, ces règles sont fondées sur la fixation du Diamètre Minimum d'Exploitabilité, légèrement différencié selon les essences, et la désignation d'arbres à préserver lors de l'exploitation. Au delà de la fixation du DME, aucune norme relative à l'intensité de prélèvement n'est fixée.

Cette nouvelle approche de la gestion forestière a sans aucun doute contribué à stabiliser la filière bois d'œuvre en Guyane tout en assurant la durabilité de l'exploitation. Mais, comme l'indique le tableau ci-dessous, elle a peu servi à dynamiser cette activité, puisque le volume de grume extrait des forêts guyanaise continue à s'établir entre 60 et 70 000 mètres cube par an, bien inférieur aux niveaux obtenus dans les années 1980, lors de la construction du Centre Spatial Guyanais. De même, le nombre d'entreprises forestières, une dizaine, demeure stable depuis dix ans.

Année	Volume en m3
1954	20 000
1967	60 000
1973	28 000
1980	120 000
1984	68 000
1989	100 000
1994	50 000
1999	72 000
2001	58 000
2003	65 000
2004	67 000

2. Une décentralisation parallèle de la gestion forestière : la Zone de Droits d'Usages Coutumiers

Une initiative d'affermissement des droits d'usage

Si la forêt guyanaise fait l'objet d'un aménagement pour ses ressources ligneuses, elle constitue avant tout l'espace de vie de populations qui ont déployé plusieurs modalités « traditionnelles » d'accès et d'usage des ressources :

- tout accès au foncier, notamment pour créer un abattis, passe par le chef coutumier ou le chef de lignage. De manière générale, l'abattis se situe non loin de l'habitation. Le terrain devient ensuite la « propriété » de celui qui l'a défriché : l'accès aux produits agricoles lui est strictement réservé, contrairement aux autres ressources naturelles comme le bois de feu, le gibier, les produits de cueillette,...
- l'accès aux ressources présentes en forêt est libre. Il peut exister des zones habituelles de prélèvement, notamment pour les feuilles de palmier pinot (*wassai*) servant à la confection de la toiture des carbets.
- l'accès aux ressources forestières est principalement dépendant du moyen de déplacement disponible. Ainsi peut-on constater une disjonction des aires de parcours, qui s'explique par la localisation des voies d'accès.

Au-delà de la sphère des habitations et des zones déjà fortement valorisées (abattis, concessions, jardins,...), la forêt apparaît donc aux yeux des Amérindiens et des Noirs-marron comme un accès libre. Cette absence de règles de gestion peut apparaître comme un dés-investissement, à la fois concret et psychologique, des communautés rurales dans l'espace forestier. Ce qui conduit Grenand (2000) à écrire : *« si les peuples autochtones tirent encore l'essentiel de leur subsistance de leur environnement, ils utilisent dans leur majorité des pratiques non durables. Les connaissances sur le milieu naturel sont de moins en moins transmises. Un peu partout le savoir encyclopédique caractéristique de ces sociétés se transforme au mieux en un héritage pragmatique s'adaptant aux nouveaux impératifs économiques »*. En zone enclavée, les pratiques restent encore préoccupantes en raison du faible niveau de pression. C'est moins le cas dans la frange forestière du littoral qui fait à la fois l'objet d'aménagement pour l'exploitation du bois et qui constitue l'habitat d'une population croissante. Pour l'ONF, gestionnaire de ce massif, les prélèvements des populations locales peuvent être tolérés tant que *« la population concernée reste peu nombreuse et l'impact de ces activités relativement limité au regard des ressources existants et de leur capacité de renouvellement »* (Bordères, 2003). A contrario, tout prélèvement à des fins commerciales nécessitent d'être encadrées par des règles de niveau réglementaire ou contractuelle.

L'attribution des Zone de Droits d'Usage Collectifs (ZDUC) à partir de 1987 fut l'une des formes de protection/valorisation des savoirs et des pratiques amérindiennes. Celles-ci légalisent les droits d'usage collectif détenues par les communautés tirant traditionnellement leur subsistance d'une forêt. Ainsi, une ZDUC peut être cédée à titre gratuit à l'association concessionnaire sous la condition résolutoire d'une résidence effective de ses membres pendant un délai de 10 ans et du maintien pendant le même délai de la destination prévue dans l'acte initial de cession. Cette dernière modalité existe depuis la parution du décret n°87-267 du 14 avril 1987 modifiant le Code du Domaine de l'Etat. Elle résulte de plusieurs études menées dans les années 1970 sur les territoires de parcours des Amérindiens. Dès 1976, l'établissement du cadastre permet de délimiter grossièrement des "zones réservées pour les Amérindiens" ainsi que certains espaces pour les populations noires-marron (F.Colin, comm. pers.). La localisation de ces zones se fait alors avec les chefs coutumiers. Au début des années 1990, ces zones traditionnelles d'usage sont ré-actualisées avec certains chasseurs des communautés concernées et permettent de lancer la procédure de demande de ZDUC.

Depuis 1987, le Code du Domaine de l'État reconnaît des droits aux communautés tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, droits réaffirmés en juillet 2005 à travers l'adoption d'un Code Forestier pour la Guyane. Cette reconnaissance résulte de la volonté des pouvoirs publics de garantir le maintien et le développement des pratiques traditionnelles exercées par les populations d'origine avec la forêt. Cette reconnaissance s'est traduite par la possibilité offerte aux communautés rurales de solliciter une ZDUC, celle-ci devant être dédiée à *« la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, [à] l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés »* (article R.170-56). La gestion forestière de ces zones est alors soustraite à l'ONF et dévolue aux communautés bénéficiaires, sauf mention contraire. Aujourd'hui, il

existe en Guyane 31 ZDUC attribuées aux communautés amérindiennes et bushinenge, qui couvrent environ 667 709 ha (Fleury et al., 2008).

Pour les communautés amérindiennes, la reconnaissance des droits d'usages doit se lire dans le contexte des années 1980 qui ont vu l'émergence d'une conscience politique parmi ces communautés, notamment la création en 1981 de l'Association des Amérindiens de Guyane Française, aujourd'hui appelée Fédération des Organisations Amérindiennes de Guyane. Face à un processus d'acculturation, ces leaders ethniques ont revendiqué le respect et la mise en valeur des spécificités culturelles de leurs communautés. Ces dernières ont alors pu bénéficier « *d'une politique de protection, efficace certes, mais paternaliste, [qui] assurait la survie démographique et culturelle des Amérindiens* » (Grenand, 2000).

Des résultats encore peu probants

La gestion de ces ZDUC paraît aujourd'hui délicate à mettre en œuvre pour au moins deux raisons :

- le fondement même du concept de ZDUC repose sur une méprise concernant la représentation spatiale que les populations amérindiennes se font de la forêt qu'elles utilisent. Comme l'explique Grenand (2000): « *la délimitation d'aires indigènes est porteuse d'une contradiction non résolue: la grande masse des intéressés se sent surtout concernée par l'existence et l'exploitation des ressources dans l'espace qu'elle occupe, et non par d'éventuelles limites qui le borneraient. Le besoin de délimitation est née de l'opposition conflictuelle entre le mode de vie indigène et celui des populations allogènes* ». Les ZDUC telles qu'elles sont aujourd'hui délimitées correspondaient sans doute à un espace privilégié de chasse il y a quinze ans, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. En dehors de l'abord des villages, il paraît dès lors difficile de désigner des zones « traditionnelles » d'usage puisque les activités menées en forêt par ces populations sont « traditionnellement » mobiles dans l'espace. Ainsi, si la revendication des Amérindiens à un accès garanti aux ressources forestières existe depuis longtemps, il est peu probable qu'elle ait pu être exprimée par eux sous la forme d'une revendication territoriale figée telle que l'entérine la ZDUC.
- la définition juridique des ZDUC est tout à fait imprécise, notamment l'article 170-56 du Code du Domaine de l'Etat selon lequel seules peuvent bénéficier de ZDUC « *les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt* ». Notamment la notion de « subsistance » fait l'objet de nombreuses interprétations. La plus courante – celle aussi de l'ONF – est d'admettre l'incompatibilité entre subsistance et commercialisation : ainsi les activités de subsistance ne pourraient donner lieu qu'à des prélèvements modestes de produits forestiers, effectués strictement pour les besoins personnels et familiaux des membres de la communauté. Une autre acception de la notion de subsistance paraît plus à même de répondre à l'objectif de gestion (économiquement et socialement) durable des ressources forestières : celle qui autorise également la vente des produits tirés de la forêt tant que la filière commerciale demeure à l'échelle locale. Qu'on le veuille ou non, la vente de certaines ressources forestières est une pratique déjà établie dans de nombreuses communautés et fournit parfois des revenus substantiels. Cantonner la commercialisation à un niveau local permet a priori de limiter les spéculations marchandes tout en offrant aux populations résidentes la possibilité d'accéder à des revenus tirés d'une exploitation limitée du milieu naturel. Une telle acception de la notion de subsistance est d'ailleurs reprise dans le décret de création du Parc amazonien de Guyane.

Au total, le principal mérite actuel de la création des ZDUC est de sécuriser un espace au bénéfice des communautés, pour leurs projets de développement notamment agricole ou éco-touristique. Mais dans un contexte global de développement des ressources financières (salaire, allocations

diverses...), la place des ressources forestières tend à se réduire : elles ne sont plus les seuls moyens de subsistance. De plus en plus, elles se présentent comme complémentaires des autres ressources, gardant toutefois un rôle social et identitaire important. La réservation d'un espace forestier semble également être une des conditions essentielles pour la conservation, l'élaboration et la transmission des savoirs traditionnels (Fleury *et al.*, 2003). En garantissant un territoire pour la pratique d'activités forestières, elle permettrait à la communauté de conserver des ressources matérielles et culturelles au fondement de son identité : collectivité de la terre, production de vanneries, partage du cachiri,....

La ZDUC constituerait alors un espace tampon entre des activités informelles "traditionnelles" et l'économie de marché, permettant sans doute d'adoucir le processus d'assimilation vécu par la communauté, son économie ayant déjà largement été transformée par le processus de salarisation de ses membres ou encore les transferts sociaux (Poissonnet *et al.*, 2006).

Mais si la gestion des ZDUC est bien dévolue aux autorités coutumières, celles-ci n'ont toutefois pas été véritablement parties prenantes dans le processus de sa création. Celui-ci apparaît plutôt comme un « geste politique » des instances administratives de Cayenne sans lien véritable avec la réalité de terrain (Guyon, 2003). Ce décalage concerne notamment la surface de la ZDUC, démesurée par rapport aux activités agricoles de subsistance et aux possibilités d'accès et de contrôle du territoire que peut exercer la communauté, et au contraire sous-dimensionnée pour constituer par exemple une véritable réserve de chasse. Cette inadéquation entre la taille et la vocation de la ZDUC et les attentes des communautés locales explique globalement leur faible appropriation par la majorité des habitants concernés.

Enfin, cette dévolution de la gestion forestière n'est pas sans susciter des tensions à l'extérieur de la communauté. En effet, la ZDUC « gèle » au bénéfice d'une petite communauté un large territoire également utilisé par les autres populations riveraines, et ce dans un contexte de pression foncière croissante. De surcroît, le contrôle parfois excessif des communautés sur leurs ZDUC tend à aviver ces tensions interethniques, notamment en matière de chasse et de pêche qui légalement demeurent libres sur l'ensemble du territoire guyanais.

3. La gestion forestière en Guyane, l'angle économique

La politique forestière mise en œuvre en Guyane depuis une vingtaine d'années porte aujourd'hui ses fruits. D'une part, un espace substantiel est aujourd'hui dédié au développement des communautés et à l'affirmation de leur enracinement. D'autre part, la procédure d'aménagement durable des forêts de production est aujourd'hui rodée : fin 2004, 408 000ha de forêt étaient dotés d'un plan d'aménagement et environ 500 000 ha étaient en cours d'aménagement. L'ONF est ainsi en mesure de permettre un rythme annuel d'exploitation de 15 000 ha, qui est compatible avec la surface totale du massif forestier voué à la production et avec la durée du cycle de coupe fixé à 65 ans (Bordères, 2003). On peut sans doute parler d'« exception française » avec les aménagements forestiers multifonctionnels où la régénération des ressources forestières est largement prise en compte.

Mais, dans les deux cas, le sentiment qui domine est celui d'un aménagement forestier ou d'une dévolution de la gestion forestière qui sont certes techniquement pointus mais qui sont globalement peu connectés à la réalité économique de la filière et aux pratiques des populations locales. La filière industrielle du bois d'œuvre reste encore largement dépendante des subventions publiques et donc économiquement fragile. Le nouvel objectif de durabilité affiché depuis une dizaine d'années a donc finalement peu modifié la faiblesse du secteur bois en Guyane dont le sort est lié à des décisions extra-sectorielles ou politiques. C'était déjà le cas dans les années 1960-1970 : « *Au cours des années 1963 à 1966, arrivent en Guyane française des entreprises d'exploitation forestière et de fabrication de contreplaquées, dont les chantiers principaux étaient installés depuis longtemps au Gabon,*

indépendant depuis peu (1962). Cette arrivée est appuyée par force subventions publiques – dont 30% de prime d'équipement - et par des avantages fiscaux impressionnants. Il était donc opportun pour ces entreprises de « découvrir » que les ressources forestières de Guyane existaient et que le Yayamadou pouvait sur le plan du déroulage se comparer à l'Okoumé. Au même moment, ces entreprises discutaient avec le gouvernement gabonais des nouvelles règles de l'exploitation forestière, de l'attribution des permis forestiers et de la fiscalité forestière gabonaise en cours de redéfinition. Au début des années soixante-dix, avec un nouveau régime forestier gabonais promulgué à la satisfaction globale de ces entreprises, il ne fallut pas longtemps pour que le mirage diplomatique de l'eldorado forestier guyanais ne se dissipe brutalement, certaines entreprises abandonnant leurs installations en Guyane pratiquement sur le champ et sans préavis aux autorités publiques qui les avaient subventionnées » (Antona & Bertrand, 2006).

Aujourd'hui comme hier, le secteur de l'exploitation/transformation du bois en Guyane pâtit d'un marché domestique restreint, d'un coût relativement élevé de la main d'œuvre et de l'hétérogénéité des espèces en forêt. En outre, il traverse actuellement une crise qui s'explique, d'une part, par les investissements immobiliers réduits des collectivités locales et, d'autre part, par la concurrence des sciages provenant du Brésil, dont les coûts de production sont beaucoup plus faibles.

La non-durabilité économique du modèle mis en place en Guyane pour gérer les forêts se reflète dans le déficit structurel de l'organisme gestionnaire : toutes activités confondues, la gestion du patrimoine forestier guyanais se traduit pour l'ONF par un résultat d'exploitation négatif de 2 millions d'euros par an, ce qui reflète l'importance des charges nettes d'investissement et de gestion, mais aussi la faiblesse des recettes tirées de la production des forêts (actuellement limitées à la vente des bois) et de la gestion foncière du patrimoine (redevance liées aux diverses concessions).

D'un côté, l'ONF supporte un effort considérable d'aménagement des parcelles forestières, qui couvre l'équipement des forêts en pistes de desserte, des inventaires parcellaires et la gestion forestière afférente. Ce coût de revient brut est estimé à environ 45 €/m³ de grume à exploiter. Malgré l'importance des subventions publiques octroyées, le coût de revient net s'établit à 24,24 €/m³ grume. Pourtant, mises aux enchères auprès des sociétés forestières de la place, ces parcelles ne pourront être vendues qu'entre 8-11€/m³ de grume. D'où un manque à gagner d'environ 15€/m³ pour l'ONF. Cela s'explique en partie par le coût élevé d'un aménagement forestier de haute qualité, qui constitue la vitrine de la France en matière de gestion durable de la forêt tropicale. Cela vient aussi de l'absence de réelle concurrence entre la dizaine de compagnies forestières : les prix pratiqués sont quasiment forfaitisés et indépendants de la valeur économique des lots de bois proposés à la vente. Le constat est connu et explicite dans les Orientations Régionales Forestières (2002) : l'exploitation des ressources ligneuses n'est actuellement pas durable économiquement du fait d'un décalage trop important entre les coûts de production et les prix de vente du bois sur pied d'une part, et d'autre part de la faible compétitivité des première et seconde transformations.

4. Un modèle difficilement exportable

La politique forestière en Guyane s'explique avant tout par des politiques extra-sectorielles où les enjeux portent davantage sur le lancement d'Ariane ou traduisent la volonté française de promouvoir le développement durable, quel qu'en soit le coût. Mais si l'Etat imprime sa marque sur la politique forestière guyanaise, les collectivités locales sont encore largement absentes dans ce débat : la faiblesse des liens qui existent entre aménagement forestier conçu par l'ONF et développement du territoire promu par les collectivités publiques indique bien le manque d'intégration à l'échelle des territoires de la politique forestière. La création du Parc National de Guyane a d'ailleurs démontré le même phénomène.

On doit toutefois noter les visions antagonistes au sein de l'Etat, suivant les ministères concernés. Pour le Ministère de l'Agriculture, la forêt de Guyane doit être orientée vers une croissance

« souhaitée », car aujourd’hui le secteur est déficitaire (bois et autres produits). Pour le Ministère de l’Ecologie, la priorité est que la forêt de Guyane soit gérée pour la protection de la biodiversité. Pour le Ministère de l’Industrie, la forêt de Guyane est vue à travers le prisme de son potentiel minier. Pour le Ministère des Transports, la forêt de Guyane est perçue dans le cadre d’une problématique de désenclavement, voire d’une frontière nationale de développement. Toutefois, avec la gestion forestière confiée à l’ONF, sous tutelle du MAP et du MEDD, c’est la vision de la « croissance souhaitée » qui est mise en avant.

Cette vision de la forêt comme un espace de développement économique est partagée au niveau local. La différence porte davantage sur la mise en œuvre de ce développement qui doit obéir aux canons techniques de la durabilité pour l’ONF ou, au contraire, répondre aux besoins pressants d’une population en forte croissance et/ou dont le niveau de vie est bas pour les autorités guyanaises. À l’échelle de la France, la volonté de maintenir, autant que possible, un cadre institutionnel uniforme a sans doute motivé la transposition, depuis la métropole, du mode de gestion durable et centralisé des forêts publiques dans un contexte multiculturel. Ce modèle n’est toutefois pas sans poser un certain nombre de problèmes soit économiques, soit de gouvernance, qui vont partiellement à l’encontre des recommandations énoncées dans le *Livre Blanc sur les forêts tropicales humides*.

Un préalable indispensable à une gestion forestière durable en Guyane est la clarification de la situation foncière des espaces naturels, forestiers et ruraux, en priorité là où les pressions de l’agriculture et de l’urbanisme sont fortes. L’adoption de l’ordonnance du 28 juillet 2005 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane doit permettre d’agir en ce sens. Il comprend des dispositions permettant la cession de forêts du domaine privé de l’État à des collectivités territoriales ou à des communautés d’habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt, ces forêts restant sous le régime forestier. Une diversité de statuts de la forêt devra en résulter, fixant les droits et devoirs de chacun sur les questions essentielles de l’exercice des droits d’usage, des occupations sans titre et des défrichements.

Il existe bien en Guyane un modèle d’aménagement forestier durable et multifonctionnel. Ses performances sur le plan de la durabilité écologique sont remarquables, avec des avancées sociales récentes notables (ZDUC et concertation), mais qui est aberrant d’un strict point de vue économique : les aménagements forestiers actuels sont techniquement et financièrement hors de portée soit d’une collectivité territoriale souhaitant faire son PLU, soit d’un aménagiste privé de la forêt en Guyane ou, a fortiori, dans les pays voisins. D’où un aménagement forestier sous subvention qui ne peut être exporté dans d’autres pays tropicaux et limite considérablement la portée extérieure du « modèle de gestion tropicale à la française » sur le territoire français.

Quatrième partie

les limites de la convergence des politiques et des représentations

« Alors que la crise alimentaire mondiale s'aggrave, il va devenir inévitable de se demander si on veut préserver l'environnement ou produire davantage de nourriture. Il est impossible de produire plus de nourriture sans occuper plus de terres et abattre plus d'arbres. Dans ce contexte de crise, le monde doit comprendre que le pays a de l'espace pour augmenter sa production ».

Blairo Maggi, Gouverneur de l'État du Mato Grosso (Brésil) au journal *Folha de Sao Paulo*, le 24/04/2008

I. La résilience des choix collectifs nationaux : des configurations façonnées par l'histoire

Les modes d'exploitation forestière et de représentation diffèrent largement dans les trois zones géographiques principales : au Brésil les notions d'espace frontières et d'appropriation foncière sont primordiales avec l'avancée d'un front pionnier dont l'objectif est de convertir les forêts en champs agricoles (soja, maïs...) ou pâturages bovins sans que le bois ne soit particulièrement valorisé. Dans le Bassin du Congo la rente de court terme est l'objectif premier, ce qui conduit à une exploitation ciblée sur les essences ligneuses à la plus forte valeur ("maximum de profits pour un minimum de sommes investies") sans que les profits ne soient massivement réinvestis sur place. En Asie du Sud-Est, les entrepreneurs utilisent des réseaux politiques pour accéder à de grandes superficies forestières et produire une quantité maximale de bois sans se préoccuper de la durabilité des opérations, tout en concrétisant les opportunités de conversion en champs agricoles (palmier à huile, hévéa...) grâce à un recyclage intersectoriel des capitaux

Tableau 8 : Quelques données sur les surfaces forestières et la déforestation dans les PED

<i>(Surfaces en milliers d'hectares)</i>	Surface moyenne perdue annuellement entre 1990 et 2000	Surface moyenne perdue annuellement entre 2000-2005	Surface forêt en 2005	Changement moyen brut 1990-2000 %	Changement moyen brut 2000-2005 %
Brésil	2 681	3 103	477 698	-0,5	-0,6
Indonésie	1 872	1 871	88 495	-1,7	-2*
Soudan	589	589	67 546	-0,8	-0,8**
Myanmar	466	466	32 222	-1,3	-1,4
Zambie	445	445	42 452	-0,9	- 1
Tanzanie	412	412	35 527	-1	-1,1
Nigeria	410	410	11 089	-2,7	-3,3
RD Congo	532	319	133 610	-0,4	-0,2
Zimbabwe	313	313	17 540	-1,5	-1,7
Venezuela	288	288	47 713	-0,6	-0,6
Autres pays (68)	3 257				

* Sous estimé car compensé en partie par des plantations

** ainsi dans FAO, 2007.

Source : Données FAO, 2007

1. L'Amazonie : frontière du développement du Brésil

La région amazonienne a toujours été considérée comme un moyen potentiel de développer l'agriculture pour générer des revenus et pour héberger une population en croissance, ainsi que comme une région dont la faible densité démographique représentait un risque de remise en cause de son appartenance au pays. La question de la gestion des forêts en tant que ressource distincte d'un réservoir foncier pour le développement est apparue surtout à partir des années 1990 en réponse aux problèmes environnementaux et sociaux.

Le régime militaire en place à partir de 1964 a privilégié sans conteste la voie du contrôle du bassin amazonien par son peuplement, la construction des infrastructures routières, l'implantation de grandes compagnies pour développer des activités agricoles et industrielles (en particulier l'élevage), et la présence militaire dans les zones frontalières. En d'autres termes, la période 1965-85 fut tournée vers la conception et la réalisation de projets pharaoniques, aux impacts importants sur les

forêts amazoniennes et sans qu'une attention particulière soit portée à la ressource ligneuse et aux services environnementaux des forêts. Les années 1990 et 2000 furent par contre consacrées à une consolidation de ces avancées dans les infrastructures du pays (par exemple asphaltier les routes), ce qui peut être compris comme un tournant ou simplement comme l'évolution naturelle du processus de développement sans que cela ne révèle un changement de paradigme dans la conception des politiques publiques. Néanmoins, et selon une tendance observée ailleurs, les projets de développement ont à partir de la fin des années 1980 été présentés d'une manière plus respectueuse de l'environnement selon la logique rhétorique du « développement durable ».

Fin des années 1970 et début 1980, le plan ambitieux du Système National des Unités de Conservation fut élaboré (avec d'ailleurs une mise en œuvre d'envergure dans la décennie 74-84). Il apparut à une époque où les discours nationalistes semblaient pourtant plutôt portés vers le développement que la conservation de la nature. Mais l'intérêt porté à la conservation aurait largement bénéficié de la démocratisation du pays dans les années 1980, avec la création de nombreuses ONG (environnementalistes, paysans sans terre, producteurs de caoutchouc) dans la foulée de campagnes médiatiques organisées dans les pays occidentaux. Le gouvernement lança un programme intitulé « Notre Nature », qui fut considéré comme un simple affichage destiné à contenter les donateurs internationaux.

Lancement du Programme Pilote pour la Conservation des Forêts humides du Brésil (PPG7) en 1992, en collaboration avec le gouvernement fédéral, des acteurs des mouvements de la société civile, des donateurs internationaux. Avec un financement largement européen les projets entrepris ont abordé plusieurs aspects tels la surveillance par télédétection, la création de corridors écologiques, ou l'accroissement des capacités institutionnelles d'intervention en zones forestières. Bien que probablement en voie d'abandon, ce programme eut l'immense mérite de provoquer le dialogue sur l'avenir de l'Amazonie entre les autorités brésiliennes et l'ensemble des donateurs représentant la communauté internationale.

En 2000, création du Programme national sur les Forêts (PNF) dont l'objectif est de concilier les aspects conservation et production dans l'articulation des politiques publiques. Sous la direction du MMA ce programme regroupe une dizaine de ministères et des représentants de la société civile, afin de faire remonter au plus haut niveau (et sur un plan national) les enseignements apportés par des projets locaux financés par le PPG7.

Le président Lula a lancé en 2004 le Plan pour une Amazonie Durable (PAS), dont les objectifs diffèrent nettement du PPG7 puisqu'ils donnent la priorité aux activités de gestion durable dans le cadre du développement plutôt que de protection. Par exemple, le PAS contenait le projet de construction d'une route asphaltée dans l'Amazonie, avec le soutien prévisible du Ministre des Transports, et qui provoqua de nombreuses protestations. Le PAS semble promis à un avenir très incertain en raison des controverses aigües qu'il suscite.

Le processus de zonage dans les Etats d'Amazonie légale s'est accéléré depuis le début des années 2000, afin de procurer les bases d'une gestion plus rationnelle et cohérente des espaces boisés. Ce processus dit Zonage Ecologique-Economique (ZEE) est piloté par le MMA. En 2004 le gouvernement développa un « Plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation en Amazonie » par anticipation des chiffres supposés mauvais concernant le rythme de déforestation. Ce plan fut élaboré autour de trois axes : la clarification des droits fonciers, car le manque de reconnaissance des titres de propriété est identifié comme une cause majeure de déforestation ; l'augmentation des moyens matériels de contrôle et surveillance ; l'aide aux moyens de gestion durable tel que les plans d'aménagement forestier.

Notons parmi les avancées récentes le lancement du Système de Protection de l'Amazonie (SIPAM) ayant mandat de centraliser l'ensemble des données satellitaires sur l'Amazonie ainsi que les données collectées par l'intermédiaire de rapports et dénonciations transmis à ses antennes locales. Enfin, la création d'un réseau d'aires protégées le long de front de déforestation est censé réduire l'intensité des dégradations parce qu'il évite l'appropriation.

Depuis le début des années 1990, la vision de la forêt comme frontière de développement agricole ne fait plus consensus dans la société brésilienne et cette question est devenue un enjeu délicat de relations internationales pour le Brésil à partir des années 2000. Le Brésil est mis de plus en plus souvent en porte-à-faux dans les conférences internationales du fait de l'ampleur de la déforestation et de ses effets sur l'accumulation de dioxyde de carbone dans l'atmosphère. En 1996, la part de la « réserve légale » sous couvert forestier passe de 50 à 80% sur les propriétés rurales de l'Amazonie légale.

Figure 5 : l'Amazonie légale



(Source: IBGE 1997 in Lentini et al 2005)

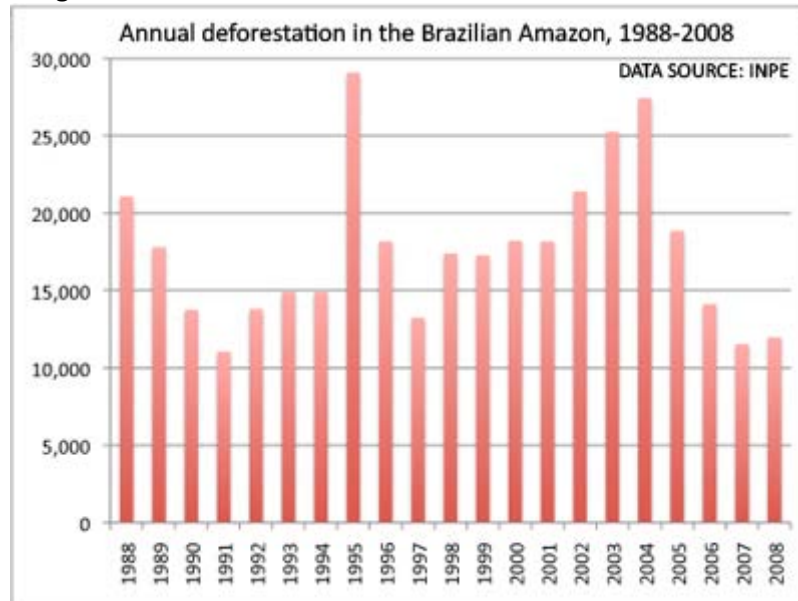
L'évolution de la « réserve légale » : un indicateur des évolutions des préoccupations et des rapports de force

Cette disposition législative fait obligation à chaque propriétaire de terrain rural dans l'Amazonie légale (qui représente 4,98 millions de km², soit 58% du territoire brésilien) de conserver un certain pourcentage de terres sous couvert boisé. L'évolution de cette loi constitue un bon indicateur de la montée de la préoccupation environnementale dans les politiques fédérales du Brésil. La première disposition législative établissant une réserve légale, fixée alors à 25% de la surface totale de la propriété, date de 1934. Il n'était pas question, alors, d'environnement, mais d'assurer des réserves de combustibles (bois et charbon) pour les propriétés agraires. En 1965, le nouveau Code Forestier établit une réserve légale de 20% dans le sud et le sud-est du pays, et de 50% dans le nord. Cette loi fut très peu respectée. Une des manières de contourner la loi sans se mettre en infraction était, pour un agriculteur, de revendre la part représentant la réserve légale, ce qui permettait au nouvel acquéreur de la déboiser à hauteur de 50%, et ainsi de suite. Cette faille fut refermée par une modification de la loi en 1989, obligeant les propriétaires à enregistrer la réserve légale sur le titre foncier. D'après Mueller et Alston (2007), c'est à partir des années 1980 seulement que la loi reflètera des préoccupations environnementales, après qu'il fut constaté que les forêts de plusieurs

Etats du sud du pays avaient presque entièrement disparu. Le « sens » de la réserve légale allait ainsi s'infléchir.

En 1991, il fut fait obligation aux propriétaires n'ayant plus assez de réserve, de reboiser chaque année à hauteur de 1/30ème la surface de la réserve légale. En 1996, la réserve légale passe à 80% dans les régions où le paysage forestier est prédominant, et de 50% sur les franges forestières et dans les régions dominées par les paysages de savane. En 1997, les propriétés en-deçà de 100 ha ne sont plus soumises à cette obligation. Pour tenter de faire appliquer plus largement cette loi – encore peu suivie – le gouvernement lie de plus en plus la régularisation foncière au respect de cette disposition. Mais fin 2008, le parlement débattait de d'une réduction de la réserve légale de 80 à 35%. Comme interpréter une telle tentative ? On peut y voir d'un côté l'influence des lobbies agricoles soucieux de profiter de la demande mondiale croissante pour les denrées alimentaires, et dont la coalition interpartis *bancada ruralista* au Congrès est très active. Dans ce camp on peut mentionner également le puissant gouverneur du Mato Grosso et allié politique de Lula, Blairo Maggi, qui est également le premier producteur brésilien de soja. Ses vastes exploitations dans cet Etat de l'ouest du Brésil lui ont valu le surnom de « Roi du soja ». Il énonce clairement ce que pense une bonne partie de la classe politique brésilienne : *« Alors que la crise alimentaire mondiale s'aggrave, il va devenir inévitable de se demander si on veut préserver l'environnement ou produire davantage de nourriture. Il est impossible de produire plus de nourriture sans occuper plus de terres et abattre plus d'arbres. Dans ce contexte de crise, le monde doit comprendre que le pays a de l'espace pour augmenter sa production » (Folha de Sao Paulo, 24/04/2008).*

On peut aussi avoir une autre lecture de ce débat parlementaire. Dans le cadre des efforts de lutte contre la déforestation, le Brésil a constitué un fonds (le Fonds Amazonas) de lutte contre la déforestation, dont l'une des activités va consister à rémunérer les acteurs de terrain pour qu'ils réduisent leurs efforts de déforestation. Les opérateurs de ces programmes en cours de préparation – souvent des ONG – envisagent de rémunérer les propriétaires qui baisseraient le niveau de déboisement par rapport aux années précédentes ou qui maintiendraient ce niveau au dessous de certains seuils. Mais de tels projets ont soulevé des objections exprimées publiquement au sein de diverses institutions brésiliennes, au motif que cela reviendrait à rémunérer des agents économiques pour le simple respect de la loi, voire que cela autoriserait la rémunération de personnes ne respectant pas la loi sur la réserve légale. Dans ce cas, l'abaissement du seuil de la réserve légale à 35% permettrait de lever cette objection et ouvrirait un large champ d'action pour des « paiements pour services environnementaux » orientés vers la lutte contre la déforestation. Elle ouvrirait également la possibilité de régulariser plus largement les propriétés foncières qui ne respectent pas le seuil actuel de la réserve légale, et permettrait – là où les conditions économiques le permettent – d'accroître la surface de terre agricole. Ce qui correspond aux souhaits des producteurs agricoles.

Figure 6 : Variation interannuelle de la déforestation au Brésil

2. La forêt, vecteur d'accumulation industrielle en Asie du Sud-Est

L'Indonésie est un vaste archipel composé de plusieurs milliers d'îles étendues sur une distance de plusieurs milliers de kilomètres. La population y est largement concentrée sur l'île de Java, centre politique, culturel et économique, alors que les ressources naturelles en général et forestières en particulier sont surtout présentes dans les îles dites « extérieures » et aux densités démographiques bien plus faibles. Cette configuration géographique est importante pour comprendre la pertinence de distinguer les politiques forestières menées, depuis l'indépendance du pays en 1945, à Java et sur les îles extérieures, en particulier Sumatra, Kalimantan (partie indonésienne de Bornéo), et plus récemment la Papouasie Occidentale (partie indonésienne de l'île de Nouvelle Guinée). Non seulement les ressources sont très différentes, des plantations d'un côté et des forêts naturelles de l'autre, mais la gestion des relations avec les populations locales est aussi un facteur discriminant, de même que l'architecture institutionnelle à l'œuvre.

Les politiques forestières menées à Java ont la particularité de s'être fondées et appuyées depuis les années 1960 (avec des étapes progressives) sur une compagnie publique tentaculaire, la PT Perum Perhutani (ci-après « Perhutani »). La période post-indépendance précédente fut le théâtre de conflits politiques souvent violents, avec des révoltes islamiques ou communistes. Cette instabilité empêcha notamment l'élaboration de politiques forestières qui fassent abstraction du rôle déterminant des forêts comme pourvoyeur de moyens de subsistance pour les populations rurales pauvres, comme enjeu fondamental pour la répartition de la propriété foncière, et comme lieu de refuge des insurgés.

Après l'arrivée au pouvoir de Suharto en 1965, le rôle de la compagnie Perhutani devint déterminant sur trois plans : contrôle des terres, contrôle de l'exploitation des espèces, contrôle de l'emploi. Cette compagnie porte donc grandement la responsabilité des résultats médiocres en termes de gestion durable des ressources forestières, ainsi que de gestion des relations avec les populations javanaises. Sur ce dernier point, il faut noter que la présence de l'armée fut depuis les années 1960 omniprésente et incontestée dans les régions rurales.

En ce qui concerne les objectifs nationaux déterminant les modes d'utilisation des immenses ressources forestières présentes sur le territoire, on peut indiquer six périodes, ou tendances, depuis l'indépendance du pays.

- Première période 1945 - 1967 : une gestion passive et très limitée, plutôt concentrée sur l'île de Java, et marquée par l'absence d'exploitation forestière à grande échelle.
- Deuxième période 1967 - 1985 : distribution massive de concessions forestières dans les îles extérieures (Sumatra, Kalimantan) afin de générer des devises par le biais des exportations de grumes.
- Troisième période 1985 - milieu des années 1990: l'entrée en vigueur de diverses mesures d'interdiction de l'exportation de bois non transformé a visé à la promotion des investissements dans les usines de contreplaqué. L'objectif de cette politique était de créer plus de valeur ajoutée dans le pays par l'industrialisation, mais surtout de répondre aux besoins d'emploi d'une population très nombreuse et en forte croissance. Très efficace jusque dans le milieu des années 1990, puisque le pays est devenu rapidement le premier exportateur mondial de contreplaqué tropical, cette politique finit par trouver ses limites. L'interdiction d'exporter des grumes ayant permis aux industries de transformation du bois de s'approvisionner en matière brute (les grumes) en la payant en dessous du prix mondial, les rentes économiques entraînées par l'activité de transformation conduisirent à un surinvestissement qui se transforma rapidement en surcapacité globale de transformation par rapport au niveau de récolte considéré comme soutenable dans le pays. En outre, cette protection domestique des usines se traduira par un manque d'investissement dans la productivité et un relatif manque d'efficacité de la transformation du bois – par rapport aux entreprises au Japon ou ailleurs qui achetaient leurs grume au prix international. La crise de 1997-1998 marqua un premier point d'inflexion dans la dynamique de l'industrie forestière indonésienne avec une sévère restructuration des usines de contreplaqué accompagnée d'un déclin continu du niveau des exportations de bois qui se poursuit encore.
- Quatrième période 1990 jusqu'à nos jours : création d'un Fonds de Reboisement (FR) abondé par les taxes sur la production dans les concessions forestières, et destiné à subventionner l'établissement de plantations d'Acacia et d'Eucalyptus. Cette politique se justifiait par la forte dégradation constatée des forêts naturelles, et le besoin de mettre en valeur des zones dégradées. En termes officiels, il s'agit de « rendre productives des forêts improductives », ces dernières se caractérisant par un très faible volume de bois sur pied à valeur commerciale à l'hectare. Cette politique fut un échec : détournements massifs du FR, faible taux de plantation. Le FR ne fut plus utilisé à cet effet depuis le début des années 2000, et si le Ministère des Forêts continue de distribuer des concessions pour les plantations industrielles à grande échelle (HTI), en revanche les tendances récentes sont en faveur de programmes d'aide aux plantations villageoises sur terres communautaires ou privées. En particulier, le gouvernement a lancé en 2006 un vaste programme de distribution de terres afin de développer des plantations communautaires commerciales subventionnées. Ceci pourrait bien être la véritable traduction dans les faits du mot d'ordre lancé par le ministre Nasution en 1998 : « la forêt au peuple ».
- Cinquième période début des années 1990 jusqu'à nos jours : développement rapide de l'industrie papetière. Tirant les leçons de la dégradation des forêts naturelles, et de la réussite initiale de l'industrie du contreplaqué suivie de sa chute, le gouvernement indonésien favorisa les investissements dans l'industrie papetière par le biais d'une multitude d'incitations : prêts à taux zéro, laxisme dans la réglementation, accès à des

ressources ligneuses illimitées et bon marché, etc. Malgré les nombreuses critiques à l'égard de cette politique (impacts environnementaux, retombées locales mitigées, escroqueries financières, etc.), les industriels continuent d'augmenter leurs capacités de transformation avec la bénédiction des autorités indonésiennes.

- Sixième période début des années 1980 jusqu'à nos jours : développement rapide des plantations de palmier à huile, au départ pour l'huile de cuisson à usage domestique et d'exportation, puis de plus en plus afin d'approvisionner le marché international des agro-carburants

Le cas de l'Indonésie est largement représentatif de ces nations d'Asie du Sud-Est, notamment la Malaisie, qui ont utilisé la forêt comme vecteur d'accumulation du capital, construisant une industrie de transformation avec les rentes de l'exploitation forestière. Cette industrie a d'abord été celle de la transformation du bois, avec le contreplaqué comme produit emblématique. Puis, la pâte à papier a pris le relais, ou la fabrication d'huile de palme. La structure de conglomerat de nombreuses firmes intervenant dans le secteur a facilité cette évolution : l'exploitation forestière ne constitue souvent qu'une des activités de groupes dont le portefeuille comporte également des investissements agricoles, dans le papier, etc. Cette structure a facilité la mobilité intersectorielle du capital (de la forêt à différentes formes de plantations) et explique également pourquoi exploitation forestière et déforestation sont des phénomènes plus étroitement associés en Asie du Sud-Est que sur les autres continents.

L'accumulation du capital engendrée par une exploitation à forte intensité dans des conditions économiques particulièrement avantageuses (forêts assez homogènes et nombreuses voies fluviales permettant une évacuation peu onéreuse), a permis aux firmes asiatiques, notamment malaisiennes, d'internationaliser leurs activités d'exploitation forestière, en allant s'implanter à partir des années 1990 dans d'autres pays tropicaux (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Suriname, Guyana, Afrique centrale et de l'Ouest...).

3. Les rentes-forêts Africaines

F. Ruf (1987) a expliqué que le développement de l'agriculture cacaoyère en Afrique de l'Ouest reposait sur l'utilisation d'une rente-forêt à plusieurs facettes. Une dimension de cette rente est la fertilité apportée par le défrichement par le feu de la forêt, qui permettait de se passer de fertilisants chimiques. L'extension de la cacaoculture, comme d'autres productions cultivées extensivement sur les zones forestières, a conduit au recul continu du couvert forestier en Afrique de l'Ouest depuis le milieu du XXe siècle (voir par exemple la figure 7).

La logique rentière dans l'exploitation du bois d'œuvre

Les « temps héroïques »

Dès le début du XXe siècle, plusieurs régions côtières africaines sont exploitées pour la collecte de l'acajou et aussi de l'okoumé autour du Gabon. C'est notamment le cas de la Côte d'Ivoire où les premières billes de bois sont exportées entre 1885 et 1887 (Verdeaux et Alpha, 1999). L'essence noble par excellence est l'acajou, notamment les acajous "figurés" qui ne se relèvent tels qu'une fois abattus, très recherchés en Angleterre. Cette coupe hyper-sélective, concentrée sur ce que l'on nomme les bois précieux, est dénoncée au début du siècle par le botaniste A. Chevalier qui considère que pour un arbre exporté, un autre est abattu en pure perte et abandonné en forêt (idem).

Quant aux techniques d'exploitation elles sont rudimentaires et font appel à une main d'œuvre nombreuse et spécialisée. Verdeaux (1997) donne une description précise de ces techniques :

« Repérés par des 'pisteurs' spécialisés (Abbés, appoloniens), les bois recherchés (acajou quasi-exclusivement) sont abattus à la hache par d'autres spécialistes (sierra-léonais, appoloniens), puis les rondins sont hâlés à la main jusqu'au cours d'eau le plus proche où ils sont équarris à l'herminette. Une 'corde' tirant une bille moyenne regroupe une centaine d'hommes et cette main d'œuvre non spécialisée est, contrairement aux autres, recrutée sur place le plus souvent ». On perçoit bien que parmi les préoccupations des "coupeurs de bois", l'extraction du bois et la mobilisation de la force de travail occupaient une place essentielle. Ce sont deux caractéristiques d'une logique minière, qui prévaut dans l'exploitation forestière du début du siècle en Afrique.

La forêt ne se distingue pas, à cet égard, d'autres activités d'extraction de ressources naturelles fossiles, même si comme on l'a vu, le gaspillage extrême engendré par ce mode d'exploitation avait déjà ses critiques. Le faible degré de mécanisation de l'activité forestière conduit à l'exercice d'une pression constante des forestiers sur l'administration pour la "mise au travail" des populations : les recrutements reposent, en dernier ressort, sur le pouvoir de coercition de l'autorité administrative (Verdeaux et Alpha, 1999).

Le mode minier évolué de l'après-guerre

Avec l'abolition du travail forcé dans l'immédiat après-guerre, le mode minier évolue. Le travail forcé cède la place aux relations salariales. L'introduction des engins lourds (bulldozer) d'ouverture des pistes et de débardage ouvre la voie à l'exploitation industrielle. L'essor des infrastructures routières et portuaires permet d'augmenter les surfaces exploitées et, demande internationale aidant, de commencer à élargir la gamme des essences prélevées. Les préoccupations portent maintenant sur les capacités de mobilisation de la ressource pour répondre aux demandes du marché. Les compagnies forestières deviennent plus intégrées (elles assurent elles-mêmes un large spectre d'activités, de la prospection à la commercialisation) et s'apparentent de plus en plus à des entreprises de travaux publics, créant leurs propres voies de communication, rationalisant l'accès à l'espace par le quadrillage des espaces forestiers par des routes, pistes principales, pistes secondaires, chemins de débardage, etc. (Karsenty et Maître, 1993 ; Verdeaux et Alpha, 1997).

Si les activités forestières ont pris une dimension considérable, en termes de surfaces parcourues et de capital mobilisé, les modes de gestion gardent plusieurs caractéristiques communes avec l'exploitation du début du siècle. La catégorie des essences nobles s'est élargie de l'acajou à d'autres essences de bois rouge et à certains bois blancs, mais l'exploitation reste très sélective, notamment dans les zones éloignées des côtes d'où seul l'acheminement des essences de haute valeur reste rentable. L'ouverture de parties intouchées de forêt reste le moteur du déplacement des chantiers d'exploitation dans l'espace. Le renouvellement de la ressource et la sédentarisation de l'exploitation forestière ne sont pas des objectifs de gestion des opérateurs, qui restent plus préoccupés par l'accès et la mobilisation de la ressource ligneuse.

Ces phénomènes de front d'exploitation forestière surviennent de manière décalée dans le temps suivant le pays. Dans les pays les plus développés et les plus accessibles, comme la Côte d'Ivoire et le Ghana, l'avancée des fronts est rapide et les limites physiques du système se manifestent plus tôt que dans les pays d'Afrique centrale. Les innovations technologiques et l'évolution de la demande sur les marchés internationaux (évolution souvent suscitée par des opérateurs qui ont su trouver des marchés pour des essences peu connues) ont permis un prolongement de ce mode minier sous la forme d'une exploitation par "strates" successives d'essences prélevées. Cette pratique connue sous le nom de "repassé", obéit à la même logique que l'exploitation extensive de type "front pionnier", mais elle s'effectue dans le cadre d'un retour, prématuré aux yeux du sylviculteur, des parcelles

exploitées⁴⁰. Ainsi des massifs forestiers peuvent être l'objet de 4 à 5 passages d'exploitation sur des intervalles de temps rapprochés n'ayant guère de rapports avec la rotation des systèmes de sylviculture. Mais dans les concessions dotées d'un plan d'aménagement forestier – ce qui concerne environ 1/3 des concessions de l'Afrique centrale – de telles pratiques se sont arrêtées.

La rente sans l'accumulation

Comme le rappelle C. Coquery-Vidrovitch (1972/2001) il y eut un âge d'or de l'économie forestière en Afrique centrale, notamment au Gabon. Une bille d'Okoumé (près de 2 m³), achetée 5 Frs aux Africains, était revendue jusqu'à 150 Frs aux exportateurs. La tonne d'okoumé, « *offerte de 30 à 60 frs en 1916, passa à 90 frs au lendemain de la guerre, puis à 525 et jusqu'à 7 et 800 frs au plus haut, avant de retomber à 250 frs à la veille de la crise* » (idem, p.454). Si bien que toutes les productions agricoles d'exportation reculèrent, et que les anciennes entreprises de caoutchouc se reconvertirent dans l'exploitation forestière.

L'État ne tirait pas des revenus substantiels de cette exploitation. Avant 1927, un paiement initial de 0,25 frs par hectare de permis était requis, transformé après cette date en une caution de 2 frs par hectare. En sus, la redevance territoriale était fixée depuis 1923 à 50 centimes par hectare. En 1927, cette dernière fut remplacée par une taxe d'abattage au montant variable selon les essences. Autour des années 1930, l'État a mis en place un système d'adjudication des droits de coupe au début de chaque année, après affichage des demandeurs pour les permis dans les catégories 2500, 10 000 et 25 000 hectares (1 ou 2 lots), et ce « *afin de mettre à profit les offres élevées des Sociétés concurrentes dont l'industrialisation et la concentration ne firent que progresser* » (ib., p. 453). On ne retrouvera ce principe qu'un demi-siècle plus tard au Cameroun !

Il faudra attendre les années 1990 pour voir les gouvernements tenter de changer les modalités de partage de la valeur ajoutée qui prévalaient jusqu'à lors. La caractéristique commune des pays d'Afrique centrale était d'avoir globalement soumis l'accès à la ressource à la logique clientéliste : l'attribution de permis forestiers s'effectuait « de gré à gré », la détention de très grandes superficies n'était pas pénalisante puisque les redevances de superficie étaient très basses voire inexistantes, l'attribution réservée de certaines portions du territoire (par exemple la zone côtière au Gabon) aux « entrepreneurs » nationaux permettait – et permet toujours – à des notables de s'installer dans une confortable position rentière en « affermant » leurs permis à des exploitants étrangers. Cette situation de sous-fiscalisation longtemps de règle a permis le développement d'entreprises relativement prospères, souvent européennes mais aussi libanaises et exceptionnellement africaines (au Cameroun), qui exploitaient la forêt en prélevant les essences les plus rémunératrices. Sur le plan de la « durabilité », ce mode d'exploitation conduit à une surexploitation de certaines essences (des bois rouges comme l'acajou, le sipo, le sapelli ou des bois plus clairs comme l'okoumé) et une sous-exploitation des (nombreuses) autres, mais ne débouchait pas sur des processus de déforestation généralisés ou de forte dégradation des massifs – au moins loin des côtes – du fait de récoltes de faible intensité. Il s'accompagne néanmoins d'un fort gaspillage de bois, tant dans l'exploitation (nombreux arbres détruits pour en récolter un seul) que de la transformation (besoins allant jusqu'à 4 ou 5 m³ de grume pour produire un m³ de bois scié).

L'économie forestière a peu rapporté aux États, lesquels perçoivent des rentes bien plus confortables du pétrole ou des mines, mais – outre les quelques personnes qui attribuent les concessions – enrichit une clientèle politique de « second rang », fonctionnaires mais aussi notables provinciaux qui

⁴⁰ L'ouverture graduelle de la gamme des essences commercialisables se conjugue ici avec les caractéristiques du marché des bois tropicaux africains, irrégulier et volatil pour un certain nombre d'essences autres que la petite dizaine bien connue des acheteurs

se sont vu attribuer des permis qu'ils sous-traitent à des exploitants européens, asiatiques ou syro-libanais. L'augmentation des recettes fiscales n'a, pendant longtemps, pas été l'objectif des gouvernements. Les taxes, généralement modérées, étaient prélevées essentiellement sur les exportations, notamment le bois en grumes. La grande affaire était l'attribution des permis forestiers. Les années 1990 marquent un tournant. Plusieurs pays de la sous-région voient leurs recettes d'exportation se tasser avec la baisse des cours internationaux des matières premières et il n'est plus question de laisser un secteur économique, perçu (à tort) comme capable de relayer les mines ou le pétrole comme pourvoyeur de rentes, apporter une contribution marginale à de budgets manquant de recettes. Plusieurs pays, comme le Cameroun, sont également sous ajustement structurel, ce qui donne un rôle prééminent aux ministères des Finances au détriment des ministères sectoriels. Et, bien sûr, l'influence des institutions financières internationales s'est accrue. C'est donc sans surprise que le premier pays à s'engager sur la voie d'un nouveau partage de la valeur ajoutée soit le Cameroun, avec son nouveau code forestier préparé dès le début des années 1990 et voté en 1994. L'une des principales innovations a été l'introduction du principe d'adjudication pour l'attribution des concessions - l'enchère portant sur le niveau de la redevance annuelle de superficie que l'exploitant devra acquitter. Ceci a considérablement accru le coût d'accès à la ressource forestière et réduit les bénéfices des exploitants.

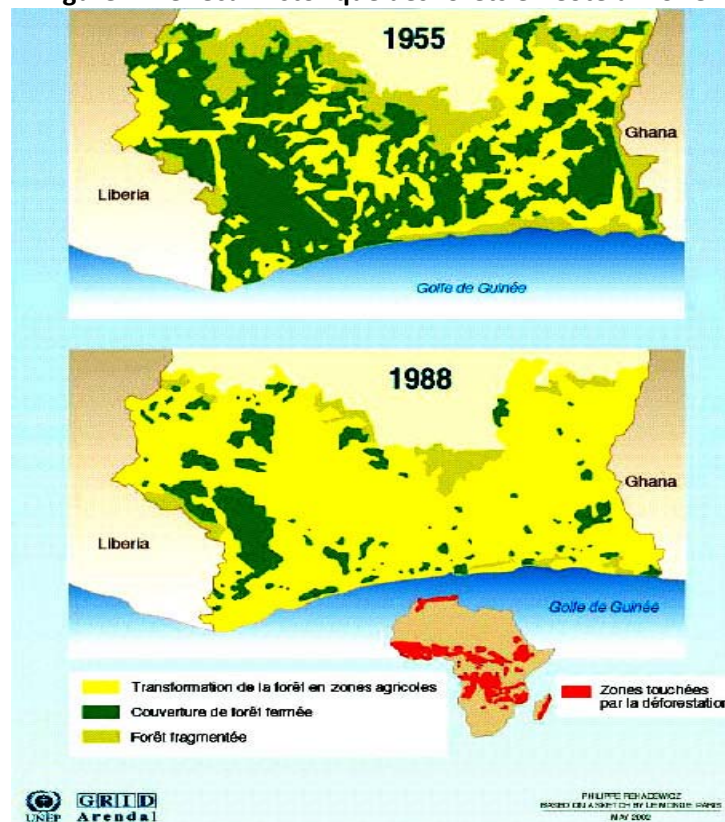
Si les autres pays n'ont pas suivi le Cameroun dans l'adoption du principe d'adjudication (bien que ceci soit annoncé au Gabon et prévu en RDC par le nouveau code forestier), ils se sont tous attachés à réformer leur fiscalité forestière, généralement dans le sens d'un accroissement de la pression fiscale. En effet, dans les nouvelles politiques mises en place, on trouve derrière les trois grands objectifs décelables, des acteurs publics différents : la gestion durable à travers l'aménagement est une option portée par les ministères des forêts ; l'industrialisation est objectif très largement partagé par les différents acteurs publics ; l'accroissement de la contribution du secteur forestier au budget de l'État est surtout portée par les ministères des finances, avec le soutien des institutions financières internationales (IFI). De même, les différents éléments des réformes ne sont perçus de manière identique par les différents intérêts qui sont représentés au sein l'institution étatique. L'attribution des concessions par adjudication est perçue comme une menace par les ministères sectoriels, ici le ministère en charge des forêts, qui tirent avantage des pratiques discrétionnaires d'attribution des concessions. L'objectif d'industrialisation n'est pas toujours vu d'un bon œil par le ministère des finances qui sait que les exportations de grumes autorisent des prélèvements fiscaux bien plus élevés. Quant aux parlements, les députés prêtent une attention presque exclusive à l'ouverture de nouvelles usines dans leurs régions d'élection.

Les firmes étrangères qui dominent le secteur forestier sont réticentes à investir massivement et à très long terme dans des pays où les institutions ne sont pas très stables, et avec une insécurité lancinante des droits fonciers octroyés par l'État. Elles se sont lancées, en général, à reculons dans l'industrialisation, même si aujourd'hui les entreprises opérant en Afrique centrale retirent un certain nombre de bénéfices d'une exploitation à faible intensité et d'une industrie du bois moins vorace que celle de plusieurs pays asiatiques. Fin 2008, 3 millions d'hectares de concessions en Afrique centrale étaient certifiés FSC, et ce chiffre pourrait doubler d'ici 2010, ce qui fait de la région la zone tropicale de plus forte progression de la certification FSC, considérée comme la plus exigeante, dans le monde.

Paradoxalement, le fait que les acteurs (gouvernements et exploitants) aient accordé la priorité à la collecte rapide de rentes (attribution des concessions, exportation de bois de haute valeur peu travaillé) plutôt qu'à l'accumulation de capital industriel n'a pas conduit à une déforestation massive ni n'empêche l'Afrique centrale de faire bonne figure en matière de gestion des grands massifs forestiers sous concession. Il n'en est pas allé de même en Afrique de l'Ouest, zone côtière où la dynamique démographique conjuguée à celle d'une agriculture paysanne portée tant par les besoins

locaux que par l'exportation, a conduit à un recul historique des forêts en quelques dizaines d'années. L'exemple de la Côte d'Ivoire ci-dessous est éloquent :

Figure 7 : le recul historique des forêts en Côte d'Ivoire



Si l'Afrique centrale a conservé l'essentiel de ses forêts, c'est d'abord à sa faible démographie et à la faiblesse de ses voies de communication qu'elle le doit. Les choix collectifs sont, ici, plutôt secondaires, sans être absents : l'absence d'investissement à grande échelle dans une agriculture extensive est liée à l'incertitude sur le foncier et à l'instabilité institutionnelle récurrente dans cette région. Les mêmes facteurs ont conduit à une exploitation forestière dominée par une logique de rente à court terme plutôt que d'investissements massif et à long terme, mais peu destructrice pour le couvert forestier.

II. La crédibilité variable des Etats dans les négociations sur la « déforestation évitée »

La question des politiques forestières est inséparable d'une dimension maintenant bien connue dans l'économie du développement, celle de la « crédibilité » des Etats qui formulent et mettent en œuvre telle ou telle politique. Cette question de la crédibilité a été formulée explicitement par D. Rodrik (1989) dans le champ de l'économie du développement. Elle est indispensable pour aborder le débat sur les perspectives de mise en œuvre de la « déforestation évitée » (le mécanisme REDD). Auparavant, il convient de voir comment caractériser les positions des différents pays ou groupes de pays dans les négociations internationales.

Encadré 9. Le mécanisme REDD (Réduction des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégradation)

Des discussions ont été entamées depuis quelques années dans les différentes instances de la Convention Climat, sur un mécanisme connu sous le nom de « déforestation évitée », plus précisément baptisé REDD (Réduction des Emissions issues de la Déforestation et de la Dégradation) depuis la 13^{ème} Conférence des Parties de l'UNFCCC réunie en décembre 2007 à Bali. Les pays en développement ne sont pas tenus à des réductions chiffrées de leurs émissions de gaz à effet de serre par le protocole de Kyoto. Or la déforestation, problème qui concerne essentiellement les pays tropicaux, est responsable de 15 à 20% des émissions anthropiques de gaz à effet de serre. L'idée de la REDD est, en apparence, très simple. Il s'agit de déterminer un « scénario de référence » correspondant à un niveau de déforestation passé ou « prévu » dans une situation sans actions spécifiques (« business as usual », en français « les affaires comme d'habitude »), de constater, à l'issue de la période d'engagements (et à l'aide d'observation satellitaires) la déforestation effective, et d'en déduire le bilan en terme de solde, positif ou négatif, d'émissions de CO₂ par rapport au scénario de référence. Les pays qui réduisent leur taux de déforestation sur une période donnée seraient rémunérés avec des « crédits carbone », qui pourraient être échangeables dans le cadre des marchés de permis d'émission du protocole de Kyoto, soit d'un fonds spécial à créer, et qui seraient échangeables ou non selon les propositions en concurrence. Le mécanisme est présenté comme un processus gagnant-gagnant puisque les pays du Sud bénéficieront de crédits carbone et donc d'incitations financières s'ils réduisent leur taux de déforestation, mais ils ne perdront rien s'ils ne parviennent pas à remplir leurs objectifs.

Le mécanisme REDD n'a pas encore d'architecture bien définie, ni de règles de mise en œuvre définie, même si le principe de base de mobiliser de nouvelles ressources financières pour réduire la déforestation est acquis. Plusieurs formules sont en compétition, chacune ayant des effets distributifs différents, avec des gagnants et des perdants.

1. La constance brésilienne sur la souveraineté

Le souci de conserver une entière souveraineté sur la forêt amazonienne constitue le fil rouge de la position brésilienne dans les débats internationaux sur l'environnement impliquant les forêts. Le spectre de « l'internationalisation » de l'Amazonie qui souciait les dirigeants militaires des années 1960 a fait place à la volonté du pays de devenir le géant agro-exportateur qu'il est. Même le gouvernement Lula, porté au pouvoir par des forces politiques opposées à la fêrle des grands propriétaires terriens et dont la première ministre de l'environnement, Marina da Silva, était la figure emblématique, ne déroge pas à la tradition. Si depuis quelques années, les gouvernements brésiliens successifs se préoccupent réellement de la déforestation, il s'agit pour eux de trouver des solutions brésiennes à un problème national. Le gouvernement brésilien voit d'un œil suspicieux l'initiative FLEGT sur l'exploitation illégale des bois et a refusé la proposition de l'UE de négocier un accord de partenariat volontaire qui devrait faciliter l'entrée des bois brésiliens dans les différents États de l'Union.

Le Brésil est également très réservé sur les instruments économiques de marché. La loi établissant des concessions forestières en Amazonie exclut la possibilité que des organisations de conservation puissent participer aux appels d'offres afin de placer la concession en conservation. Le Directeur des Forêts estime que le Brésil fait par ailleurs suffisamment d'efforts en matière d'aires protégées et de réserves extractivistes destinées aux populations autochtones pour que les concessions soient strictement réservées aux objectifs de développement de la filière bois (Com. Pers., juillet 2007).

Une affaire révélatrice de cette préoccupation brésilienne pour la souveraineté est donnée par « l'affaire Eliasch », du nom du propriétaire de l'équipementier sportif Head, Johan Eliasch, lequel est également conseiller à l'environnement du Premier ministre britannique Gordon Brown et, à ce titre,

l'auteur d'un rapport remarqué fin 2008 recommandant l'utilisation pleine et entière du marché du carbone pour financer le mécanisme REDD. Le journal *Le Monde* du 26/05/2008 rapporte en ces termes le contenu de l'affaire :

« Les services brésiliens de renseignement ont décidé de lancer une enquête sur un homme d'affaires suédois, Johan Eliasch, qui aurait mis l'Amazonie à prix pour 50 milliards de dollars, rapporte le journal O Globo de lundi. "M. Eliasch a suggéré en 2006 et en 2007 à des hommes d'affaires d'acheter des parcelles de terre en Amazonie, affirmant qu'il faudrait 'seulement' 50 milliards de dollars pour acquérir toute la forêt amazonienne", a rapporté le quotidien carioca, citant l'Agence brésilienne de renseignement (Abin). L'Abin a transmis ses informations au ministère de la Justice et à la Police Fédérale. Le nouveau ministre brésilien de l'Environnement, Carlos Minc, s'est dit "choqué" par la nouvelle et a d'ores et déjà affirmé qu'il ordonnerait l'ouverture d'une enquête dès qu'il prendra officiellement ses fonctions, mardi (...) D'après le journal brésilien, Cool Earth fait déjà l'objet d'une enquête pour l'achat présumé de 160.000 hectares dans l'Etat amazonien du Mato Grosso, dans le centre-ouest du pays. Les agents brésiliens ont fait le rapprochement entre ces achats de terres et des déclarations récentes d'hommes politiques britanniques sur la nécessité de protéger l'Amazonie. "Les Anglais ont une fois de plus privilégié la préservation de l'environnement au détriment de la souveraineté nationale. Ils partent du principe que des pays comme le Brésil ne sont pas capables de protéger leurs forêts", ont souligné les services brésiliens de renseignement dans leur rapport sur Cool Earth ».

La proposition brésilienne sur la « déforestation évitée »

A la fin des années 1990, lors des débats à la Cop 6 à la Haye (2000) le Brésil n'était pas favorable à l'inclusion des projets de conservation forestière dans le mécanisme de développement propre. Quand en 2005, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Costa-Rica, regroupés dans la *Rainforest Colition of Nations*, lancent la proposition dite de « déforestation évitée », nommée ensuite RED puis REDD, le Brésil est pris de court. Alors que la proposition de la *Rainforest Coalition* est clairement basée sur le recours au marché des permis d'émission pour financer la réduction de la déforestation, le Brésil lance un peu plus tard sa propre proposition, qui est articulée autour de deux principes : un Fonds international contre la déforestation qui rémunérerait les gouvernements réduisant le déboisement dans leur pays (et non le marché carbone) et l'adoption d'une référence historique de déforestation passée à partir de laquelle mesurer la déforestation à venir.

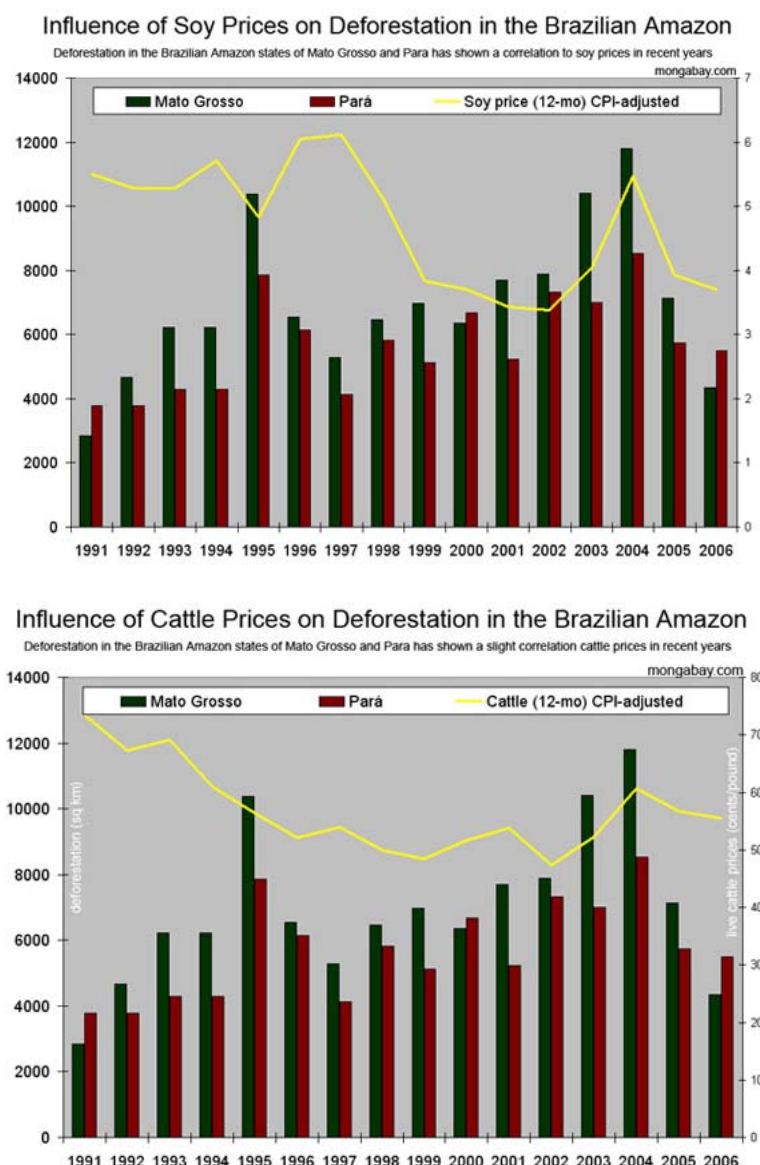
Ce refus du marché du carbone a surpris bon nombre d'observateurs pour qui il était incompréhensible que le Brésil – qui voit sa déforestation baisser depuis le pic de 2004 – se prive de la manne potentielle que représente l'argent du marché carbone au profit d'un Fonds international à créer dont le financement serait incertain. Le gouvernement brésilien a justifié sa position en indiquant que si la « déforestation évitée » faisait l'objet de transactions commerciales par le biais du marché carbone, les pays riches auraient toute légitimité à continuer d'émettre des gaz à effet de serre alors qu'ils portent la responsabilité historique des émissions excessives. Cette position est assez cohérente avec la posture du Brésil sur la scène des négociations internationales, lequel, à l'instar d'autres pays du Sud, insiste sur la responsabilité historique des pays industrialisés dans la dégradation de l'environnement mondial. En 1997, le Brésil avait hésité sur l'inclusion dans l'accord de Kyoto de « mécanismes de flexibilité » permettant aux pays ou entreprises du Nord de remplir leurs objectifs de réduction des émissions en réalisant des projets dans les pays en développement, puis avait proposé le mécanisme de développement propre qui se distinguait des autres propositions par le fait qu'il devait comporter impérativement une dimension de développement – qui a été largement laissée de côté dans la pratique des projets MDP – aux côtés de la simple réduction des émissions à moindre coût.

On peut voir aussi devant ce refus du marché une précaution face au risque possible d'une perte de contrôle de l'usage des terres en Amazonie que pourrait entraîner le recours au marché du carbone. Même si la proposition initiale sur la REDD vise à la rémunération des Etats et non des projets (contrairement à un MDP qui comprendrait des projets de conservation des forêts, proposition rejetée en 2000 par la CoP 6), l'architecture du mécanisme est encore en discussion et plusieurs propositions avancées insistent sur la prise en compte de projets – lesquels pourraient vendre des certificats de réduction d'émissions au titre de la déforestation évitée – aux côtés de la possible rémunération des Etats. Comme nous l'a indiqué le Directeur des Forêts brésilien (Com. Pers, 2007), avant que la proposition de la *Rainforest Coalition* ne soit formulée, le gouvernement brésilien avait – et a sans doute toujours – l'ambition d'utiliser les ressorts du « marché volontaire » de la « compensation carbone » pour tirer des avantages pécuniaires de la réduction de la déforestation constatée depuis 2005. Le projet du gouvernement était d'émettre des « certificats de réduction de la déforestation amazonienne » (après avoir fixé, avec l'aval de scientifiques reconnus, une quantité minimale moyenne de carbone par hectare de forêt amazonienne) qu'une banque commerciale internationale se serait chargée de placer auprès des entreprises désireuses de « neutraliser » leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce choix du marché volontaire présentait l'avantage d'éviter les conditions souvent contraignantes des autres instruments du marché Kyoto comme le MDP (notamment les conditions d'additionnalité ou de prise en compte de la non-permanence de la séquestration biologique...) et permettait au gouvernement de rester entièrement maître du jeu et d'éviter des investissements directs étrangers de conservation au titre de projets de protection de la forêt. La reprise du rythme des déboisements, à partir de fin 2007 et en 2008⁴¹, a vraisemblablement contrarié un tel projet dans la mesure où ce type d'opération ne peut s'appuyer que sur la crédibilité des annonces de réduction de la déforestation contenues dans les certificats émis par l'Etat. Mais si la déforestation devait repartir à la baisse en 2009 suite à la contraction des prix agricoles consécutive à la crise économique mondiale, un tel projet pourrait retrouver une certaine crédibilité.

Ce que le gouvernement brésilien veut éviter c'est que, sous couvert du marché carbone, des investisseurs étrangers gèlent des pans entiers de la forêt amazonienne et la réaction des autorités à l'affaire Eliasch est tout à fait révélatrice de ce souci.

⁴¹ Après que le gouvernement ait annoncé le 16 décembre 2008 une hausse de seulement 4 % de la déforestation en 2008 par rapport à 2007, l'INPE (Institut brésilien d'observation spatiale) a indiqué le 20 décembre que le taux de forêts « endommagées » (c'est-à-dire en passe d'être déboisées, catégorie qui n'inclut pas l'exploitation forestière sélective) avait augmenté de 67% en 2008, ce qui indiquerait une détérioration de la situation plus importante que les chiffres de la déforestation 2008 ne le suggèrent.

Figure 8 : Influence des prix du soja et du bétail sur la déforestation dans deux États de l'Amazonie brésilienne



Le « Fonds Amazonas » : un moyen de réaffirmation de la souveraineté sur l'Amazonie et de contrôler les transferts financiers

En 2008, le gouvernement Brésilien a lancé le « Fonds Amazonas », qui pourra – selon le ministère de l'Environnement - recevoir jusqu'à 21 milliards de dollars de dons d'ici à 2021 pour investir dans la préservation de la forêt. Parallèlement, dans son plan de lutte contre le changement climatique (75% des émissions de gaz à effet de serre du Brésil proviennent de la déforestation), le gouvernement a annoncé qu'en 2015, le Brésil plantera autant d'arbres qu'il en détruira⁴². D'ici là, il doublera les surfaces allouées à ces nouvelles plantations, soit 5, 5 millions d'hectares. Plus d'un tiers d'entre elles

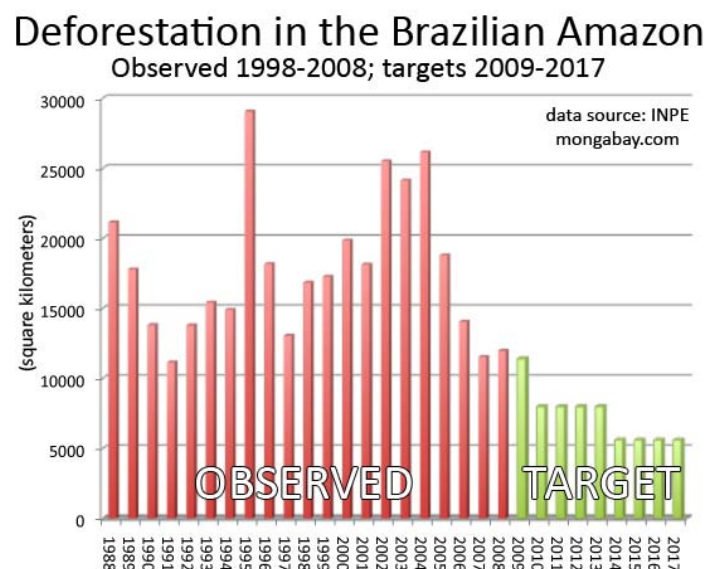
⁴² Dans le schéma RED initialement proposé par Rainforest Coalition seule la « déforestation évitée » est éligible, pas les reboisements (lesquels peuvent être, sous condition, éligibles au MDP). Mais la décision ou non d'une telle inclusion – demandée notamment par la Chine et l'Inde – n'était pas tranchée en 2008.

devra accueillir des espèces autochtones. Fin de 2008, le gouvernement annoncera pour la première fois un objectif chiffré de réduction de la déforestation : - 70% d'ici à 2018 (voir graphique XX).

En signant la création du Fonds, le président Lula a déclaré très significativement : « *Le Brésil assumera toutes ses responsabilités face à son devoir de protéger l'Amazonie. Il revient au Brésil et à lui seul d'assumer la souveraineté sur son territoire* » (Le Monde, 5/08/2008). D'après Eduardo de Mello, chef de la direction de l'environnement de la BNDES (Banque nationale de développement économique et social, qui abritera le Fonds), « *plus le Brésil réussira à protéger la forêt, plus il obtiendra de ressources* ». Et celui-ci ajoute que les éventuels donateurs ne bénéficieront pas de contreparties telles que des exemptions d'impôts ou des crédits carbone. Il précise : « *Les dons sont volontaires et il n'existera aucune ingérence des donateurs sur l'utilisation des ressources* ».

La Norvège annonçait juste avant la conférence de Bali (CoP 13, décembre 2007) qu'elle allait verser environ 1 milliard de dollars d'ici à 2015 au Brésil (100 millions versés au Fonds Amazonas en 2008) pour l'aider à réduire la déforestation⁴³. Une telle annonce a sans doute conforté le gouvernement dans son intention de lancer le Fonds Amazonas. Elle montre à coup sûr l'avantage dont dispose le pays sur d'autres grands pays forestiers tropicaux : la crédibilité de son État et de son action publique aux yeux des gouvernements et de l'opinion publique. Une telle crédibilité – confortée par l'image exceptionnelle du Brésil dans l'imaginaire collectif mondial – n'est pas accordée aux deux autres « géants forestiers » tropicaux que sont l'Indonésie et la République Démocratique du Congo (RDC). Fort de cet avantage, et bien que le Brésil conserve, avec l'Indonésie, les taux de déboisement les plus élevés au monde, le gouvernement brésilien peut attirer les donateurs internationaux et défendre parallèlement son schéma de Fonds international, alors que les autres grands pays forestiers tropicaux placent leurs espoirs dans le marché.

Figure 9 : Projection de la réduction de la déforestation en Amazonie brésilienne avec les objectifs de réduction de la déforestation de 70% en 2015 pris par le gouvernement



⁴³ La Norvège a annoncé par ailleurs son intention de devenir une nation « neutre en carbone » et son don au Brésil est également pour elle une manière de contribuer à l'atteinte de cet objectif qu'elle s'est donnée de son propre chef. Reste à savoir comment elle décidera de comptabiliser en équivalent émissions évitées les effets de son « investissement » dans le Fonds Amazonas, sachant que le gouvernement brésilien a indiqué que les donations n'ouvrent pas droit à des crédits carbone. Mais on retrouve là un problème récurrent avec la « compensation carbone » (sur ce sujet voir Fragnière, 2008).

2. Les ambiguïtés des nations forestières asiatiques

Les pays asiatiques avancent en ordre dispersé dans les négociations internationales sur les forêts. Il est vrai qu'il n'y a guère de traits commun entre la situation forestière de la Chine, qui a franchi le point d'inflexion que prévoit le schéma de la « transition forestière » quant à la dynamique d'évolution de surfaces boisées : après avoir subi des déboisements massifs, le gouvernement protège mieux les forêts naturelles restantes et l'exploitation forestière a été bannie de nombreuses régions (suite notamment aux inondations majeures de la fin des années 1990). Les reboisements industriels sont de grande ampleur, et la réforme foncière qui a donné des quasi-droits de propriété aux ruraux sur leurs terres a donné une impulsion aux reboisements paysans (Hyde et al, 1996). La Chine, avec l'Inde, défend l'inclusion des reboisements dans le mécanisme REDD, c'est-à-dire proposent de mesurer la déforestation nette (déforestation minorée des reboisements) plutôt que la déforestation brute (déforestation seulement).

Les pays de l'ASEAN sont partisans d'un mécanisme REDD basé sur le marché (sans exclure des financements passant par des Fonds) et restent ambigus sur la question de l'inclusion des plantations. La Malaisie a peut-être franchi son pic historique de déforestation dans la décennie 2000, avec des conversions massives des forêts de plaine en palmier à huile et des forêts restantes plutôt cantonnées dans les zones montagneuses du Sarawak et du Sabah. Elle peut ainsi espérer des réductions « mécaniques » de ses niveaux de déforestation après 2012. L'Indonésie n'en est pas encore là, mais se rapproche d'une situation similaire à Sumatra et à Kalimantan (Bornéo). Pour des pays comme la Thaïlande et les Philippines, la déforestation de masse sont derrière eux – même si les déboisements continuent. Cette diversité des situations conduit à des positions de négociations très flexibles. Une déclaration des pays de l'Asean fin 2008 indique que, « *compte tenu de la nature incertaine et de la rareté des données sur la déforestation passée dans les pays de l'Asean* » chaque pays doit être libre de choisir la référence la plus appropriée à ses circonstances nationales et ses capacités, pourvu qu'un accord soit trouvé sur certains paramètres communs. La déclaration souhaite également que la « gestion forestière durable », autrement dit l'exploitation forestière légale, soit incluse d'une manière ou d'une autre dans le mécanisme ainsi que l'augmentation des stocks de carbone, donc les plantations.

Contrairement au Brésil, l'Indonésie accueille à bras ouvert les projets « pilotes » de réduction de la déforestation menés par les organisations internationales, s'est prêtée sous la houlette de la Banque Mondiale à l'exercice de préparation d'une stratégie nationale REDD appuyée sur des projets et des investissements directs dans la conservation et l'usage des forêts. L'Indonésie a conclu un accord l'Australie pour un grand projet REDD à Sumatra dont les réductions d'émission attendues pourraient servir à l'Australie dans la perspective d'une prise en compte de ces activités dans un accord post-Kyoto.

Mais l'Indonésie a exprimé aussi, par la voie de son ministre de l'Environnement en 2007, son souhait d'une rémunération pour les forêts sur pied. (voir infra).

Quant à la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), État à la crédibilité assez limitée quant à la gestion de ses ressources naturelles, elle fonde également beaucoup d'espoir dans le mécanisme REDD – dont le porte-parole lors des négociations internationales sur l'environnement, Kevin Conrad, d'origine américaine, est devenu une célébrité dans la communauté des négociations sur le climat – pour subvenir à ses besoins budgétaires entièrement dépendants de ses exportations de matières premières brutes. Mais alors que les forêts sont propriété publique dans la plupart des autres États d'Asie du Sud-Est, en PNG ce sont les clans traditionnels qui possèdent légalement la terre. En novembre 2008, le gouvernement a fait savoir qu'il se réservait le droit exclusif de conclure des accords avec les investisseurs internationaux (et de récolter les bénéfices financiers correspondants).

qui interviendraient dans le pays dans le cadre des activités REDD, ce qui a déclenché une vive réaction des propriétaires fonciers.

Ceci illustre l'une des difficultés de la négociation sur la mise en place d'un mécanisme REDD : si la crédibilité des Etats potentiellement récipiendaires est faible, que la gouvernance est critiquable et que l'équité n'est pas le premier souci des gouvernements en place, rémunérer ces derniers plutôt que les acteurs de terrain pose problème. L'alternative serait alors de passer par une architecture décentralisée de REDD et que l'achat de crédits carbone s'effectue directement auprès de projets dont les réductions d'émissions liées à la déforestation auraient été certifiées au préalable. Ce serait revenir à la proposition d'un MDP intégrant toutes les activités forestières (dont notamment la conservation) qui avait été rejetée en 2000 à la CoP 6 (La Haye) à cause notamment du risque de « fuites » et de difficultés méthodologiques pour vérifier l'additionnalité d'activités ne se prêtant pas à l'utilisation de références techniques (au contraire de ce qui peut se passer dans la production d'énergie, par exemple). De fait, on peut parfaitement imaginer le scénario d'un pays qui verrait sa déforestation augmenter ou stagner sur une période d'engagement donnée alors même qu'il abriterait des dizaines de « projets REDD » générant chacun de grandes quantités de réductions d'émissions certifiées. Ce risque de différence entre « le tout et la somme des parties » serait d'autant plus accentué que le pays est grand (les projets éligibles ne pourraient couvrir qu'une partie limitée du couvert forestier national).

Encadré 10. Le MDP pour la séquestration du carbone : un échec permanent ?

Le principal instrument de la convention cadre sur les changements climatiques susceptible d'être utilisé pour accroître la proportion de couvert boisé est le mécanisme de développement propre (MDP). Seuls les projets de boisement et de reboisement (sur des terres déjà déboisées en 1990) sont éligibles à l'obtention de « crédits carbone », sous une série de conditions (démonstration de l'additionnalité du projet et appréciation/correction des risques de « fuite »). Les crédits générés par le MDP forestier, qui visent à la séquestration biologique du CO₂ (« puits de carbone ») ne sont pas de même nature que ceux issus des projets de réduction des émissions dans les autres domaines, du fait du risque de « non permanence » (risques d'incendies par exemple). Les URCE⁴⁴ sont des « crédits temporaires », qui peuvent être « courts » (durée de validité égale à une période d'engagements, soit 5 ans) ou « longs » (durée de validité égale à la longueur du projet) et doivent être remplacés à expiration, soit par de nouveaux crédits temporaires (sauf pour les crédits « longs » qui ne peuvent être remplacés que par des crédits permanents), soit par des crédits permanents issus d'autres activités.

Cette spécificité des crédits MDP générés par les puits de carbone forestiers constitue objectivement un handicap pour le développement de projets de boisements et reboisements. Outre la complexification qu'ils entraînent, les crédits temporaires auront une valeur de marché inférieure aux crédits permanents à l'issue de la première période d'engagement (2008-2012) de réduction des émissions dans le cadre du protocole de Kyoto. Selon de récentes estimations, les crédits temporaires courts pourraient valoir 14% d'un crédit permanent, et 52 % pour la valeur de crédits temporaires longs d'une durée de 25 ans⁴⁵. De fait, à l'exception du Fonds BioCarbone de la Banque Mondiale qui se porte acquéreur de ce type de crédits, les investisseurs (privés) ne sont pas acheteurs de crédits temporaires.

Deux autres difficultés font obstacle à l'utilisation à grande échelle du MDP forestier :

- le fait que, suite à une décision de la Commission Européenne, les crédits MDP forestiers ne sont pas admis pour la réalisation des objectifs des entreprises participantes au système de marché de permis d'émission pour les gaz à effet de serre de l'Union Européenne, seul marché d'envergure fonctionnant à l'heure actuelle, ce qui réduit la demande potentielle ;
- la réticence des investisseurs privés à financer des projets forestiers de longue durée en l'absence d'un cadre juridique fiable et dans une situation d'incertitude quant aux droits de propriété sur le foncier.

A l'heure actuelle, seulement un projet MDP de boisement a été enregistré (en Chine) sur plus de 1300 dans les autres secteurs. Les projets de plantations industrielles à grande échelle sont régulièrement déclarés non éligibles par le Comité exécutif du MDP en raison de l'absence d'additionnalité (les projets sont déjà rentables sans crédits carbone) ; les projets de petite taille (par exemple communautaires) peuvent rarement mobiliser les ressources financières nécessaires pour couvrir les coûts de préparation d'un projet MDP. Des mécanismes comme le Fonds BioCarbone de la Banque Mondiale peuvent aider les petits projets à lever une partie des obstacles financiers, mais ils représentent un potentiel d'achat limité.

L'échec du MDP dans le secteur forestier est-il définitif ? Des règles spécifiques aux « petits projets » (*small scale*) ont été élaborées en 2004. Elles ne semblent pas suffisantes pour faire décoller le MDP forestier. D'après Locatelli et Pedroni (2003), au moins deux conditions sont impératives pour que les petits projets forestiers soient éligibles au MDP et soient viables économiquement : les coûts de transaction doivent être divisés par cinq au moins, et le prix des crédits carbone doit s'accroître sensiblement.

⁴⁴ Unités de réduction d'émissions certifiées

⁴⁵ Pour un taux d'actualisation de 3%. Ces chiffres sont issus de Neef & Henders, 2007.

3. Le désarroi africain

La position du continent Africain sur l'arène des négociations internationales concernant la forêt n'est pas toujours des plus confortables. D'abord, les pays leaders du continent en matière de relations internationales, comme l'Afrique du Sud ou les pays de l'Afrique du Nord, ne sont pas ceux qui disposent des vastes massifs forestiers. Ces derniers se trouvent en majorité dans les pays d'Afrique centrale, dont plus de la moitié dans le pays ruiné par les guerres et l'instabilité politique de la République Démocratique du Congo (RDC). En outre ces pays sont francophones, et leurs négociateurs sont rarement bilingues, ce qui constitue un handicap significatif dans un univers de réunions internationales où l'anglais est la langue quasi-exclusive. Pour peser dans la négociation internationale, les pays d'Afrique centrale ont proposé en 2006 au prix Nobel de la Paix, la Kenyane Wangari Matthai, d'être l'ambassadeur itinérant du Bassin du Congo, tâche qu'elle assure avec l'appui technique matériel du PNUE.

Les pays d'Afrique centrale sont très dépendants de l'Aide Publique au Développement, et peuvent rarement se permettre de refuser tout net les propositions faites par les grands bailleurs de fonds en ce qui concerne les réformes à entreprendre dans leurs secteurs forestiers. Toutefois, la marge de manœuvre des gouvernements et des administrations locales est plus grande que ne laissent penser les visions par trop simplistes de pays « soumis aux *diktats* du FMI et de la Banque Mondiale », et la résistance aux changements passe par différents canaux, y compris par la lente « digestion » des réformes par une administration soucieuse de garder ses prérogatives et ses opportunités de rentes (Karsenty et Fournier, 2008). Dans la négociation sur la REDD, les pays d'Afrique centrale ont rapidement constaté qu'ils risquaient de ne rien gagner du fait de leurs taux de déforestation relativement limités, et surtout du fait qu'ils anticipent une hausse des déboisements futurs liés à une croissance espérée s'accompagnant d'un investissement dans des infrastructures routières aujourd'hui dérisoires à l'échelle des besoins de désenclavement des régions de l'hinterland. Les propositions initiales de la *Rainforest Coalition* parlant de réduction de la déforestation, tout comme la proposition Brésilienne venue ensuite, ne faisaient pas les affaires de l'Afrique centrale.

Regroupés dans la COMIFAC (Commission Economique pour l'Afrique Centrale), les pays ont formulé une proposition de prise en compte d'un « facteur d'ajustement », c'est-à-dire que soit pris en compte des besoins de développement pour chaque pays qui conduiraient à un accroissement de la déforestation dans le futur. Cela revient à abandonner la référence historique (la moyenne de la déforestation passée) au profit d'un scénario « les affaires comme d'habitude ». La réduction constatée de la déforestation sur la période d'engagement serait comparée avec ce scénario et les rémunérations versées à hauteur de la différence entre la prévision et la réalisation. Mais on voit immédiatement la difficulté de « vendre » un tel principe sur la scène internationale : il autoriserait d'avoir simultanément plus de déforestation (donc plus d'émissions et moins de biodiversité) et plus de crédits carbone (donc plus de permis d'émission)... Là encore, la crédibilité limitée des pays d'Afrique centrale est en cause : l'intérêt bien compris des gouvernements serait de pousser à la détermination de scénarios exagérément pessimistes de déforestation (ou de croissance économique...) à l'instar des plans quadriennaux ou quinquennaux triomphalistes d'antan qui, jusque l'exercice soit passé de mode avec l'ajustement structurel et la libéralisation à tout-va dans les années 1980-90, prévoyaient des objectifs de développement très ambitieux mais fort rarement atteints.

Figure 10 : Schéma d'une rémunération pour réduction de la déforestation par rapport à une période de référence passée

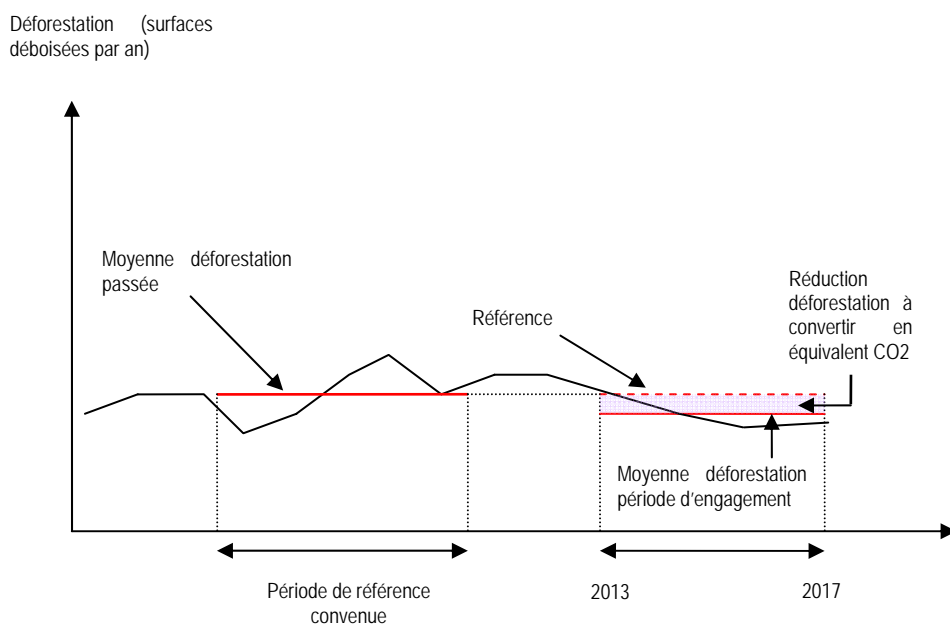
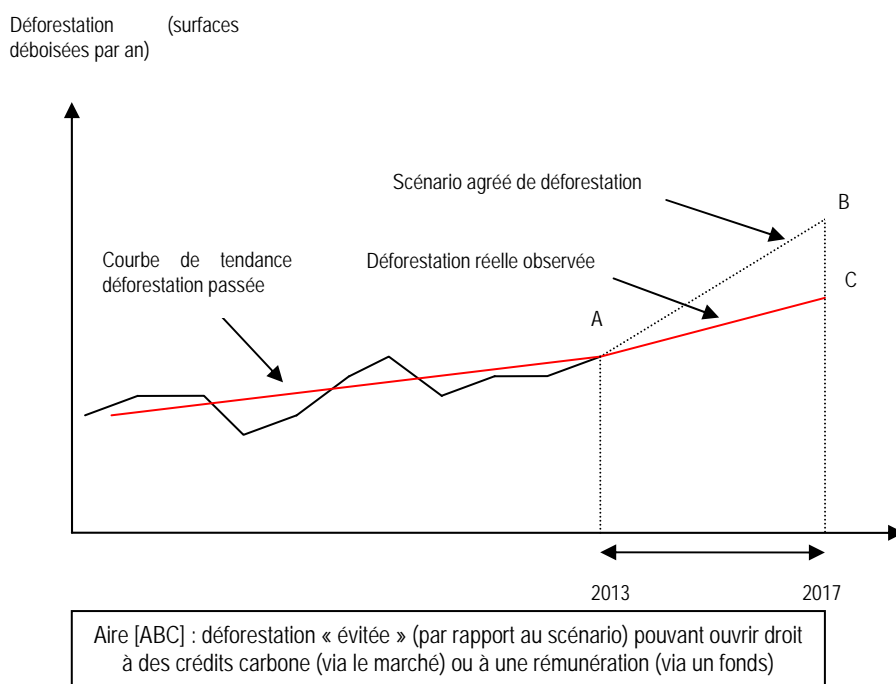


Figure 11 : Schéma d'une rémunération pour déforestation évitée avec scénario de référence intégrant un « facteur d'ajustement » pour prendre en compte des besoins de développement (proposition de la Comifac)



L'autre cheval de bataille de la COMIFAC est celui du « deuxième D de REDD », c'est-à-dire la prise en compte de la « dégradation » (évitée)⁴⁶. La proposition initiale était de recevoir des rémunérations

⁴⁶ En 2006, ce deuxième D était déjà apparu après le sigle RED initialement mis en avant pour la déforestation évitée, mais il signifiait alors pour la plupart des acteurs qui l'employait « Developing countries ». En 2007, la CoP 13 réunie à Bali a consacré le terme de « dégradation » pour le second D de REDD.

proportionnelles à la surface des concessions forestières sous « plan d'aménagement durable », domaine dans lequel plusieurs des pays d'Afrique central (Cameroun, Gabon, Congo-Brazzaville, RCA) sont bien positionnés au plan international. Cette proposition a été faite à Bali en décembre 2007. Si la proposition de « dégradation évitée » a été plutôt bien accueillie sur la scène internationale et dans l'univers forestier en particulier, c'est qu'on y voyait également un moyen de promouvoir une meilleure exploitation forestière à travers des méthodes « d'exploitation forestière à impact réduit » permettant de limiter les émissions dues aux dégâts excessifs (et aux émissions correspondantes) qu'entraîne une exploitation conventionnelle. Mais certaines organisations de conservation, à l'instar de Conservation International, y voient surtout l'occasion de financer la mise en conservation de forêts exploitées sélectivement ou en passe de l'être : mieux qu'une exploitation à impact réduit, la non exploitation est la meilleure option au regard des émissions évitées.

A Bali, l'option de « dégradation évitée » était présentée dans les couloirs comme « la proposition africaine », et cela a sans doute aidé à son adoption dans la déclaration finale de la CoP 13, même si la majorité des négociateurs et des analystes avouaient qu'ils avaient assez peu d'idées sur la manière dont elle serait mise en œuvre. Là encore, les chances de voir les pays africains bénéficier d'une option à laquelle ils se sont presque identifiés est assez mince. L'aménagement est, dans tous les pays du Bassin du Congo, une obligation légale qui conditionne la délivrance des concessions forestières. Il est, dès lors, difficile de plaider pour la rémunération des gouvernements sur la base du pourcentage de forêts sous aménagement (environ 40 à 50 % des surfaces concernées par la production de bois d'œuvre fin 2008) alors que cette disposition constitue l'une des principales dispositions des codes forestiers en vigueur. La communauté internationale serait, en outre, fondée de demander aux pays requérants les raisons du peu d'empressement qu'ils mettent à annuler les contrats de concession des nombreuses entreprises qui n'ont pas entamé de démarche pour la réalisation de leurs plans d'aménagement ou ne les ont pas achevés dans les délais requis⁴⁷. En outre, la qualité des plans d'aménagement et leur mise en œuvre effective laisse parfois à désirer.

Un autre obstacle est que le plan d'aménagement n'est pas conçu pour la réduction des émissions liées à l'exploitation mais pour assurer un renouvellement minimal des principales essences exploitées. La logique de l'aménagement en Afrique centrale (où les prélèvements moyens sont faibles en volume) conduirait plutôt à un accroissement des volumes prélevés en moyenne à l'hectare, pourvu que ce soit au profit d'un meilleur équilibre entre les essences prélevées. Seules les mesures d'exploitation à impact réduit, qui ne constituent pas une composante obligatoire de l'aménagement, peuvent, en réduisant l'emprise des pistes de débardage et en limitant les dégâts d'exploitation, contribuer à la réduction des émissions. Mais la quantification de ces réductions demanderait des dispositifs de suivi importants, posant le problème de leur financement et, partant, du rapport coûts-bénéfices de l'opération. En outre, la propriété des « crédits carbone » ainsi obtenus irait logiquement aux entreprises qui auront fait l'effort d'investir dans la formation de leur personnel et l'acquisition d'équipements adaptés.

A moins d'une approche fondée sur la mesure régulière des variations du stock total de carbone dans les forêts (qui nécessiterait l'installation de vastes réseaux de placettes permanentes), hypothèse qu'on ne peut sérieusement envisager dans le court ou moyen terme, la prise en compte de la dégradation signifie une réduction de l'exploitation forestière au profit de la conservation, comme l'envisagent les organisations de conservation. Il n'est pas certain que les délégués Africains qui ont soutenu cette position à Bali étaient véritablement conscients de cette conséquence, qui semble pourtant la plus vraisemblable dans l'état actuel des choses. « *Il est très difficile de mesurer la*

⁴⁷ La réalisation du plan d'aménagement est à la charge de l'entreprise concessionnaire sur la base de normes techniques préparées par l'administration ; en RCA la situation est différente : une cellule nationale d'aménagement financée par l'aide française prépare les plans d'aménagement des 7 concessionnaires du pays.

dégradation et tous les experts consultés nous disent que cela serait extrêmement coûteux, reconnaît Vincent Kasulu, de la RDC, un des principaux négociateurs africains (*Le Monde*, 01/11/2008). Ce désarroi s'exprime sous une autre forme dans la proposition de la Comifac présentée avant la CoP 13 (Bali). Plutôt que de choisir et de hiérarchiser, les pays africains demandent la mise en œuvre de toutes les options possibles : le marché et un fonds (alimenté notamment par une taxe sur les permis d'émission), la rémunération des forêts sur pied et pour une déforestation inférieure à un scénario tenant compte des besoins de développement (scénario qui serait élaboré par les gouvernements eux-mêmes). « *Texte d'entrée en négociation* » disent les négociateurs qui l'ont porté sur les fronts. Mais au risque de perdre encore en crédibilité.

Encadré 11. Extraits de la soumission de la Comifac à l'UNFCC - Mars 2008

« La mise en place d'aménagements durables permet de préserver les massifs et d'éviter ainsi les émissions qui découleraient de l'absence d'aménagement. Ces émissions évitées devraient être prises en compte. Par contre les émissions initiales liées à l'exploitation des concessions forestières aménagées durablement ne devraient pas être comptabilisées. Dans la même logique, une amélioration des aménagements forestiers peut conduire à des réductions d'émissions qui devraient également être comptabilisées et rémunérées. De même l'augmentation des stocks de carbone de forêts en croissance liée à un aménagement durable devrait être aussi comptabilisée et rémunérée. La définition des termes « forêts aménagées » et « aménagements forestiers durables » relève de la compétence des pays hôtes.

Les pays du bassin du Congo ont eu un comportement vertueux dans le passé qui explique aujourd'hui que dans cette région, les taux de déforestation sont faibles par rapport aux autres massifs forestiers des zones intertropicales.

A l'échelle nationale, des scénarii de référence uniquement basés sur des tendances historiques pénalisent fortement les pays du bassin du Congo. Ces niveaux de référence devront tenir compte des besoins de développement et des circonstances nationales, par exemple : l'évolution démographique, l'agriculture, l'autosuffisance alimentaire, le développement des infrastructures, les énergies renouvelables. Ces scénarii de référence pourraient être établis sur la base d'une concertation supra nationale (région du bassin du Congo par exemple) » (...)

« Les efforts pour réduire les émissions résultant de la déforestation et de la dégradation dans les pays en développement ne pourront générer des bénéfices additionnels sur le climat que si une demande effective des pays de l'Annexe I, basée sur un mécanisme de marché de type 'Cap and Trade' lié à des engagements des Pays du Nord existe réellement. Seul le mécanisme de marché de carbone peut générer des telles ressources et assurer la pérennité des financements via l'imposition de contraintes constantes des pays développés en termes de réduction de leurs émissions.

Les Pays du bassin du Congo détiennent le deuxième massif forestier tropical dense et humide du monde. Ces forêts représentent une réserve de carbone d'importance mondiale pour la régulation du climat. A ce titre, les pays du bassin du Congo ont une responsabilité importante dans le régime climatique et font des efforts pour conserver et gérer durablement leurs forêts. En conséquence, les pays du Bassin du Congo proposent la mise en place d'un mécanisme de financement rémunérant les stocks de carbone sur pied. Ce fonds doit être prédictible à long terme et alimenté par :

- une taxe sur les permis d'émission,
- des financements additionnels fournis par les pays de l'annexe 2,
- une taxe sur les produits et services à fort impact en carbone dans les pays annexe I,
- d'autres instruments financiers,

L'allocation de ce mécanisme financier pourrait être soumise à une clé de répartition bâtie, en plus des stocks de carbone, sur des critères tels que les surfaces aménagées et les surfaces protégées, qui reconnaissent les efforts notables dans la gestion durable des écosystèmes forestiers ».

(souligné par nous)

La soumission de la COMIFAC tente d'expliquer que les relativement faibles taux de déforestation des pays du Bassin du Congo sont dus « un comportement vertueux dans le passé », là où il faut plutôt voir les effets d'une densité démographique inégalement répartie, de l'enclavement et des conflits armés, ainsi que d'un manque de confiance des grands investisseurs agro-alimentaires pour une région chroniquement instable. Auparavant, il est indiqué que « les émissions initiales liées à l'exploitation des concessions forestières aménagées durablement ne devraient pas être comptabilisées ». Cette phrase sibylline – qui fait allusion aux récoltes de bois exceptionnelles de la première coupe dans une forêt « primaire » – suggère simplement qu'il y aurait des émissions qui ne mériteraient pas d'être comptabilisées, tandis que les émissions « évitées » découlant de l'exploitation ('en régime de croisière') de forêts aménagées devraient être rémunérées... Là encore, une telle proposition qui suggère de faire un tri entre bonnes et mauvaises émissions de gaz à effet de serre ôte de la crédibilité à l'ensemble de la proposition.

4. La question de « l'incitation » dans la REDD : une vision apolitique et a-historique de l'État

La littérature de plus en plus abondante sur la REDD véhicule une vision souvent naïve de l'État, assimilé à un agent économique parmi d'autres qui prendrait ses décisions en comparant l'ensemble des coûts et des avantages que lui procureraient différentes options (par exemple de déboiser ou pas) dans le cadre d'une des différentes architectures possible de la REDD. Or, une telle vision laisse de côté la diversité des intérêts et des objectifs qui traversent l'action publique et lui ôte souvent la cohérence qu'elle revendique. Les effets distributifs (« qui gagne ? qui perd ? ») des politiques de réduction de la déforestation et ses effets en retour sur l'effectivité de l'action publique ne sont pas pris en considération. Tout juste, et surtout à propos de l'Afrique, les analystes évoquent-ils les « problèmes de gouvernance », pour suggérer que dans certains pays l'approche « projets » serait préférable à la rémunération de l'État (schéma initial de REDD).

Quand le comportement « stratégique » de l'État est évoqué, il s'agit d'un État supposé omnipotent qui, à l'instar d'un conducteur, serait en mesure d'accélérer ou de ralentir à sa guise la déforestation ; d'où, par exemple, les nombreuses recommandations pour que la référence historique de la déforestation (si elle devait être retenue pour le calcul de la déforestation évitée) soit calée sur une période antérieure à 2005 (date de la proposition RED initiale) afin d'éviter qu'un pays décide d'accroître sa déforestation afin de dégrader sa référence puis ralentisse afin d'être récompensé. Ce raisonnement qui consiste à attribuer aux États une capacité indiscutée d'accélérer ou de ralentir à leur guise la déforestation témoigne simplement d'une méconnaissance des facteurs qui poussent des acteurs très divers et nombreux à déboiser, alors que bien des gouvernements sont loin d'avoir la maîtrise des rythmes de déforestation – ce qui ne veut pas dire que les politiques qu'ils mènent sont indifférentes à cet égard.

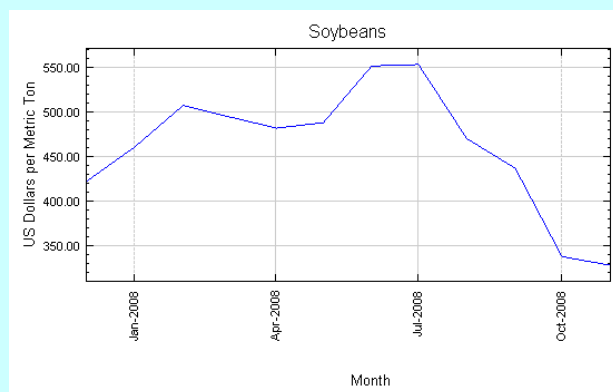
Enfin, en plus de l'illusion d'un « État omnipotent », la vision de « l'État impartial et bienveillant » l'emporte sur celle, plus réaliste, d'États « avec agendas privés » (Laffont, 2000). Il est difficile de croire que, pour le bénéfice d'hypothétiques transferts financiers, les États des pays tropicaux vont décider d'adopter un certain nombre de mesures qui leur aliènerait le soutien politique de forces sociales, notamment les grands groupes agro-industriels qu'ils ont favorisés avec constance (et qui le leur ont souvent bien rendu sous forme d'avantages privés). Appliquer les lois – une mesure plutôt efficace – suppose de combattre efficacement la corruption. Si ce n'est pas fait, c'est qu'il y a une divergence entre les intérêts des gouvernants et l'intérêt collectif des citoyens ; dès lors on voit mal ces dirigeants renoncer à une corruption dont ils bénéficient tous les jours, pour des crédits carbone qui ne leur seront versés que bien tard. Et si les gouvernants changent et que les nouveaux décident, par souci de l'intérêt général, de lutter contre la corruption, ils n'ont pas besoin de l'incitation de crédits carbone pour le faire. Finalement, l'attitude la plus rationnelle pour un gouvernement peu soucieux de l'intérêt collectif serait, d'abord, de négocier le plus durement possible pour avoir un

scénario de référence le plus favorable possible (c'est-à-dire qui prévoit un taux élevé de déforestation) puis, une fois cet objectif acquis, de... ne rien faire. En effet, si le résultat de la négociation a été favorable, le gouvernement n'aura aucun intérêt à prendre des mesures coûteuses financièrement et politiquement, alors qu'il peut avoir bon espoir d'être crédité malgré tout à l'issue de la période d'engagement grâce au scénario de référence favorable qu'il aura négocié.

Encadré 12. Vers des accords bilatéraux internationaux entre Etats fédérés

Le régime international en cours de constitution sera fait également d'accords bilatéraux entre des entités exécutives sous-nationales, à l'instar de ce qui est esquissé avec l'accord signé en novembre 2008 entre le gouverneur de la Californie A. Schwarzenegger et les Gouverneurs des Etats du Mato Grosso, de l'Amapa, de l'Amazonas, et du Para – pour le Brésil, le Gouverneur de la Province d'Aceh et de celle de la Papouasie occidentale en Indonésie. Le but de cet accord, au terme duquel la Californie s'engage à apporter une aide financière et technique au deux pays, est de réduire la déforestation, d'augmenter les stocks de carbone par les plantations et la gestion forestière. Au préalable, il est prévu de travailler à la mise en œuvre de méthodologies de mesures de la réduction de la déforestation qui permettront que les réductions d'émissions générées puissent être validées par le système de comptabilisation des réductions d'émissions de la législation californienne sur les gaz à effet de serre.

Il s'agit donc d'une opération de « compensation carbone » menée non plus au niveau des entreprises mais au niveau des « gouvernements locaux » menée au nom de la REDD... alors que la négociation internationale sur les règles régissant le mécanisme n'en est qu'à ses débuts. Il est cocasse de constater que cet accord a été signé par le Gouverneur du Mato Grosso, Blairo Maggi, surnommé « le roi du soja » qui quelques mois auparavant, en pleine crise alimentaire mondiale, s'était prononcé pour la relance des déboisements afin d'accroître les surfaces cultivées (voir supra). Faut-il voir dans la baisse du prix du soja sur les marchés mondiaux entre le début et la fin de l'année 2008 (voir graphique ci-dessous) la raison de ce nouvel agenda du Gouverneur du Mato Grosso ? Il est vrai qu'il est plus facile de réduire la déforestation quand la conversion des forêts cesse d'être rentable. Et si, en plus, on est rémunéré pour cela, on retrouve la définition même de « l'effet d'aubaine ».



Source : indexmundi.com

Cinquième partie

les perspectives incertaines d'un régime international fondé sur la rémunération d'une « forêt-services »

“To say I'm going to take your taxes and I'm going to pay other countries around the world for not doing what we think they may have done otherwise under some hypothetical model, that doesn't strike me as a very good argument”

Barry Gardiner, Conseiller pour les Forêts de Gordon Brown. Déclaration à l'agence Reuters en 2008.

I. Au-delà de la REDD : la forêt négociée

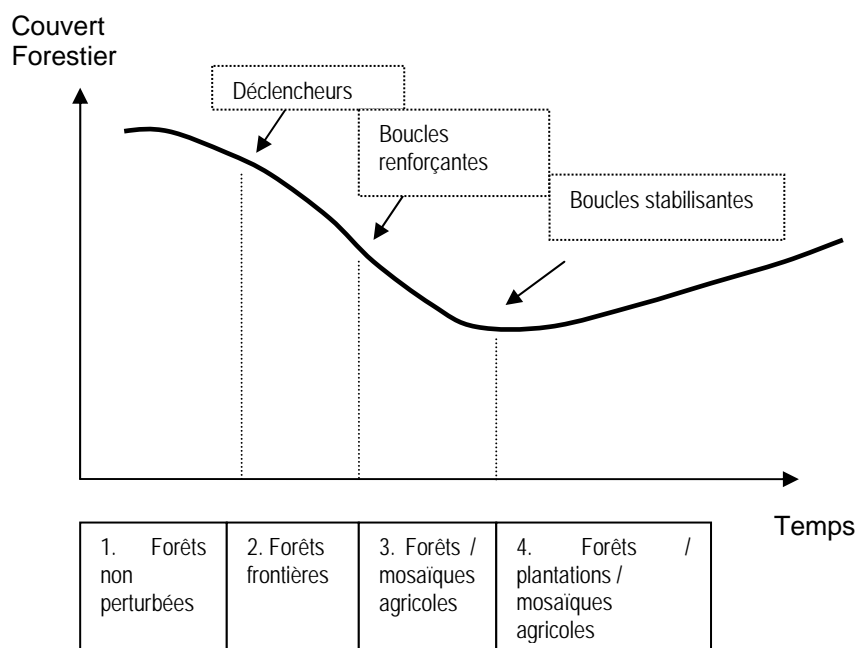
Si la proposition de la Rainforest Coalition de 2005 sur la déforestation évitée a immédiatement et largement séduit par sa simplicité, les analystes ont progressivement pris conscience des difficultés qu'il y aurait à établir des « scénario de référence » permettant de s'assurer de l'additionnalité des réductions de déforestation, c'est-à-dire que les rémunérations pour la déforestation évitée soient versées pour les effets nets des politiques et mesures adoptées et non des circonstances contingentes.

1. La détermination de la bonne trajectoire de référence : une équation impossible ?

Pour établir un scénario de référence, deux solutions peuvent être envisagées : adopter soit une référence fondée sur un taux de déforestation antérieur, soit une projection s'appuyant sur le scénario le plus probable en l'absence de mesures spécifiques pour réduire la déforestation. Les deux solutions sont porteuses de difficultés. Se référer au passé suppose que les trajectoires de déforestation des différents pays seront constantes dans le temps. Or, il y a peu de raisons pour qu'une telle hypothèse soit vérifiée. Les pays ont des taux de déboisement liés à leur niveau de développement et au point atteint dans la transition démographique, ou qui s'infléchissent sous l'effet de la raréfaction des forêts. Le schéma de la « transition forestière » est bien connu des économistes des ressources naturelles. Plusieurs auteurs (Mather, 1992 ; Rudel et al, 2005) ont identifié un phénomène de transition forestière qui illustre une courbe de Kuznets environnementale⁴⁸. On a reproduit ci-dessous, à titre d'illustration, la figure proposée par Angelsen (2007) :

⁴⁸ L'existence possible d'une courbe de Kuznets environnementale repose sur l'hypothèse suivante : la croissance serait destructrice pour l'environnement dans les premiers stades du développement ; puis, au-delà d'un certain seuil de revenu par habitant, la croissance entraînerait une amélioration de la qualité de l'environnement. La relation entre croissance et dégradation de l'environnement aurait dès lors la forme d'un U inversé : dans un premier temps, l'augmentation de la production dégraderait l'environnement puis, au-delà d'un point d'inflexion, la croissance réduirait les dégradations environnementales, du fait notamment du progrès technique.

Figure 12 : Les étapes de la transition forestière (adapté de Angelsen, 2007)



Le risque évident est que l'adoption d'une référence historique ne conduise à rémunérer des réductions « mécaniques » de la déforestation qui seraient intervenues avec ou sans les incitations financières de la REDD. D'un point de vue technique, l'adoption de la référence historique est encore compliquée par le fait que les statistiques de déforestation passées sont souvent agrégées, ce qui ne permet pas de savoir quelles forêts ont été déboisées et quel était leur stock de carbone quand elles ont été liquidées ; dans un même pays, une forêt peut contenir de 20 à 250 T de carbone par hectare [8], selon qu'elle est dans une zone de transition forêts-savane, dans une zone de forêt dense, mais également selon qu'elle a déjà été plus ou moins dégradée auparavant par l'exploitation forestière ou des agriculteurs itinérants. Cela semble limiter la possibilité d'utiliser, dans tous les pays, une référence « historique », sauf à accepter des approximations très importantes dans les émissions passées issues de la déforestation.

Si l'on renonce à utiliser les données du passé, il faut tenter de prédire la déforestation future à partir de l'évolution anticipée d'un certain nombre de variables clés. Or, les taux de déboisement ne sont pas seulement influencés par des facteurs relativement prévisibles tels que la démographie ou les infrastructures routières. Ils le sont aussi par des phénomènes aléatoires comme les conflits (qui entraînent des migrations), les fluctuations des cours des grandes commodités agricoles (devenus des placements spéculatifs au même titre que les actifs boursiers), les changements de parité monétaire ou les variations climatiques (qui accroissent les risques d'incendie à grande échelle et influent fortement sur la déforestation). La fiabilité des scénarios prédictifs basés sur des modélisations apparaît donc extrêmement douteuse. Dans un article analysant l'usage des modèles économiques dans le débat sur les changements climatiques – et en particulier les divergences entre les modèles quant aux prévisions des coûts, Peace et Weyant (2008) rappellent : *“Models are an invaluable tool for exploring alternative policy choices and for generating insights about how the economy might respond to different types and forms of regulation. They cannot, however, predict future events, nor can they produce precise projections of the consequences of specific policy”*.

Encadré 13. Le salut par la sophistication croissante ?

Face aux arguments mettant en doute la possibilité d'utiliser des scénarios « prédictifs » dans un monde de plus en plus marqué par l'instabilité et l'incertitude – la violence imprévue de la crise financière de 2008 en étant une nouvelle illustration – des propositions de plus en plus sophistiquées sont avancées, telle que des « scénarios glissants » qui réajusteraient en permanence le scénario de déforestation « les affaires comme d'habitude » en isolant et éliminant les effets des variations des prix agricoles, comme ceux du soja pour l'Amazonie. De tels efforts de recherche – qui ne peuvent se limiter au prix du soja mais devrait logiquement intégrer les autres variables macroéconomiques ayant des effets potentiels sur la déforestation – constituent une reconnaissance implicite de la validité des objections émises quant au risque de rémunération de réductions non additionnelles de la déforestation et constituent un pas vers la recherche d'une architecture REDD tournée vers la rémunération « d'efforts » mesurables mis en œuvre à travers des politiques et des mesures (Pirard et al, 2008). Le prolongement logique d'une telle démarche consisterait à abandonner l'évaluation *ex ante* au profit d'une évaluation *ex post*, c'est-à-dire à renoncer à élaborer un scénario de référence mais à tenter de déterminer à l'issue de la période d'engagement les réductions de la déforestation imputables à différentes variables (prix agricoles, régime des précipitations sur la période, facteurs macroéconomiques, politiques publiques spécifiques...) (Karsenty et Pirard, 2007). Les limites d'un tel exercice économétrique sont toutefois connues : déterminer le poids précis de variables en interaction au sein d'un système ayant produit un résultat donné (un niveau constaté de déforestation) n'est pas toujours possible (par manque d'information ou de compréhension de l'enchaînement des dynamiques) et les résultats (poids de chaque facteur dans la déforestation) ne resteront que des hypothèses toujours susceptibles d'être contestées si elles sont défavorables au pays concerné.

Une telle évolution est-elle envisageable pour parvenir à un mécanisme REDD qui rémunère des efforts en les isolant des circonstances contingentes ? Il semble que l'on atteigne là les limites des rapports de subordination possibles entre une communauté académique et la communauté politique des Etats négociants des avantages et des contraintes sur la scène internationale. Soumettre le niveau de rémunération d'un pays au verdict d'une communauté indépendante de chercheurs qui déciderait du poids des différents facteurs ayant contribué à la baisse de la déforestation pourrait bien constituer une perspective inacceptable pour un Etat. Ni le marché des permis d'émission inter-Etats (le « hot air » de la Russie et de l'Ukraine liée au choix de l'année de référence 1990 est là pour le rappeler) ni le MDP ne sont organisés sur de tels principes.

2. Payer pour les forêts sur pied ?

Les difficultés liées à la détermination de la référence de déforestation, a conduit différents acteurs à prendre leurs distances avec l'idée de rémunérer une différence (le schéma initial de REDD) et à évoquer le principe d'une rémunération des Etats pour les forêts sur pied, en fonction du stock de carbone qu'elles renferment. C'est le raisonnement de B. Gardiner, le Représentant spécial de Gordon Brown sur les forêts (*"To say I'm going to take your taxes and I'm going to pay other countries around the world for not doing what we think they may have done otherwise under some hypothetical model, that doesn't strike me as a very good argument"*⁴⁹) qui en conclut que le plus simple serait de rémunérer directement les pays pour les forêts existantes. Il propose de délivrer des "crédits" annuellement correspondant à 1% du stock de carbone total dans les forêts (la durée de vie

⁴⁹ Lu sur le site de l'agence Reuters le 5 septembre 2008 (« *U.N. plan to protect forests flawed-UK adviser* »)

d'une molécule de CO₂ dans l'atmosphère est d'environ 100 ans), valeur qui diminuerait au-delà d'un certain seuil de déforestation. Cette proposition rejoint en partie celle dénommée « carbon stock approach » (Prior et al, 2007), qui suggère une rémunération proportionnelle à une « réserve » de carbone forestier, sorte de noyau dur ou de seuil minimum de forêt à ne pas entamer pour conserver le flux financier. Des clauses de « force majeure » (incendies massifs...) peuvent être envisagés et « déduits » de la réserve. Toutefois les auteurs de cette proposition du « carbon stock approach » reconnaissent que s'accorder sur la taille de la réserve pourrait s'avérer aussi problématique que de déterminer un scénario de référence... (Prior et al, 2007). Il y a en tous cas une certaine convergence avec les propositions de certains groupes de pays (notamment l'Afrique centrale) dans lesquels les taux de déboisement sont peu élevés et qui préfèrent une formule de rémunération des stocks.

Ce principe de rémunération des stocks pose le même type de problème que celui fondé sur des scénarios : il est aveugle aux politiques effectivement menées vis-à-vis de la forêt, il ne distingue pas les résultats des efforts de ceux des circonstances et il créerait en outre une rente carbone pour des pays qui n'en ont parfois nul besoin (surtout s'il y a déjà une rente pétrolière) et dont les forêts peuvent très bien ne pas être menacées de déforestation. Les correctifs proposés aux défauts inhérents au principe lui-même (prise en compte possible de « force majeure », définition de seuils de sanction...) ne feraient qu'ajouter de la subjectivité dans les procédures d'évaluation, et ouvrirait en grand la porte aux influences politiques pour ajuster les règles en fonction des intérêts des uns et des autres, au détriment de la lutte contre les changements climatiques. Sans compter quelques effets pervers d'une approche fondée sur le seul stock de carbone : les plantations pourraient « compenser » le déboisement de forêts naturelles entraînant une réduction de la biodiversité et parfois des impacts sociaux.

3. Une nouvelle ressource financière comme bien public mondial ?

Pour l'économiste, un bien public est caractérisé par une non rivalité dans sa consommation ce qui le différencie du bien collectif). Les externalités positives des forêts associées à leurs fonctions écologiques perçues comme « services » globaux (réserve de biodiversité, puits et stock de carbone...) peuvent être considérés comme des biens publics mondiaux (BPM). Mais les forêts elles-mêmes sont des ressources physiques ancrées dans un territoire et soumises à la logique de souveraineté : implications politiques fortes. Les forêts tropicales ne sont pas de Biens Publics Mondiaux : si les **services** qu'elles rendent à la planète le sont (réservoir de diversité biologique, stock et puits de carbone, régulateur du climat...), les forêts comme **ressources** économiques sont sous la souveraineté des Etats et sont utilisés par de multiples utilisateurs disposant de droits locaux. Pour que les forêts tropicales deviennent des BPM il faudrait qu'un ensemble de nations industrialisées rémunèrent les pays forestiers du Sud pour préserver strictement leurs forêts, cela modifierait alors la ligne de partage actuelle entre la « forêt-service » et la « forêt-ressource » : les services rémunérés deviendraient l'essentiel de la ressource financière et les forêts tropicales seraient traitées comme des biens publics mondiaux. Une telle hypothèse est-elle plausible ?

En 1992, porté par une vague d'enthousiasme écologique qui suivait le sommet de Rio, Hugh Desmond Hoyte, président du Guyana, ancienne colonie britannique peuplée de moins d'un million d'habitants et disposant d'un morceau de la forêt amazonienne couvrant 80% de son territoire, faisait cadeau au monde de 3 700 km² de forêt primaire, la forêt d'Iwokrama. Les Nations unies apportent alors 3 millions de dollars pour financer le projet. Mais, les fonds ayant été rapidement engloutis, les donateurs d'Iwokrama ont dû compter sur l'argent rapporté par le tourisme, l'exploitation du bois et d'autres produits de la forêt. En 2008, le débat sur la REDD ayant visiblement ranimé le souvenir de l'initiative précédente, le Guyana (qui n'affiche que des taux de déforestation peu élevés), à travers son président Bharrat Jagdeo, propose au Royaume Uni de gérer sa forêt contre une rente financière annuelle (aide et assistance technique) (*The Independent*, 24 nov. 07).

On pourrait penser qu'il s'agit là du souci d'un petit pays coincé entre l'immense Brésil et le Venezuela qui a gardé la nostalgie de son ex-protecteur colonial. Mais que dire de l'Indonésie qui, par la voix de son Ministre de l'Environnement, réclame d'être payée « *5 à 20 dollars par hectare pour ne pas détruire ses forêts restantes* » (Reuters, 8 oct. 2007) ? Quant à l'Equateur, son président Rafael Correa a formulé une proposition encore inédite en 2007 devant l'Assemblée Générale des Nations-Unies, en demandant des compensations financières pour ne pas exploiter le pétrole qui est dans les espaces protégés de forêt. Quito est prêt à renoncer à extraire le pétrole de la réserve Yasuni-ITT (Ishpingo-Tambococha-Tipuni, environ 20 % des richesses pétrolières du pays), en échange d'une compensation de la communauté internationale, équivalente à la moitié des recettes que pourrait en tirer l'Etat (*Le Monde*, 10/12/2008). *"Le modèle Yasuni-ITT évitera l'émission de 111 millions de tonnes de carbone provenant de la combustion de pétrole"*, précise M. Correa, qui semble vouloir s'inspirer du Brésil avec son Fonds Amazonas : Quito a créé un fonds destiné à administrer les ressources provenant de la communauté internationale. L'argent obtenu pour préserver Yasuni serait investi dans des sources d'énergie alternatives et l'écotourisme. Le fonds pourrait être alimenté par des dons ou par des mécanismes d'échange de la dette extérieure. L'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Danemark, la Suède et la Norvège ont manifesté leur intérêt, depuis tempéré par la crise mondiale (idem). Toute la question est de savoir si le président équatorien parviendra à obtenir la même crédibilité que son homologue brésilien. L'article précise que « contrairement à ses trois prédécesseurs, qui n'ont pas fini leur mandat, M. Correa est parvenu à donner un minimum de stabilité au pays. Toutefois, l'Equateur vient de considérer *"illégitime"* un tiers de sa dette extérieure, ce qui entame son crédit auprès de la communauté internationale ».

L'Afrique n'est pas en reste : le Ministre de l'environnement de la RD Congo a déclaré quelques semaines avant la conférence de Bali : « *Nous acceptons de contribuer à l'équilibre du climat, mais nous exigeons 3 milliards de dollars pour tout ce que nos forêts apportent comme bien pour résorber le dioxyde de carbone dégagé par les pays industrialisés* » (dépêche Xinhua, 2 oct. 2007). En février de la même année, lors d'une conférence internationale sur les forêts de la RDC, son prédécesseur avait indiqué que le manque à gagner d'une non-exploitation de la forêt congolaise avait été chiffré par ses services à 1,5 milliard de dollars par an.

Le président du Gabon, Omar Bongo, a été accusé par les organisations de défense de l'environnement de laisser des entreprises chinoises effectuer une prospection pétrolière destructrice dans quelques-uns des parcs nationaux créés par le même Omar Bongo quelques années auparavant. Celui-ci répliqua : « *On a été classé pays à revenus intermédiaires mais nous sommes plutôt pauvres. Le Gabon a quoi comme richesses ? Le bois, le pétrole, le manganèse... Alors qu'on efface la dette du Gabon et je préserverai la forêt dans son entière étendue* » (AFP, 23 oct. 2006).

Au Cameroun, lors du sommet des Chefs d'Etats de l'Afrique centrale sur l'environnement réuni en 1999 à Yaoundé, sommet suscité par le WWF, le président Biya avait décidé de geler une vaste forêt (Ngoïla-Mintom) de 830.000 hectares mitoyenne de 3 parcs nationaux (au Cameroun, Gabon et Congo-Brazzaville) dans le Sud-est du pays, zone qui était initialement affectée à l'exploitation forestière. Le gouvernement camerounais attend depuis des compensations financières que les organisations de conservation lui avaient laissé espérer en 1999. Sous le titre « *Le Cameroun veut vendre une forêt, mais les conversationnistes ne veulent pas l'acheter* », le journal *The Economist* du 14/02/08 indiquait que le gouvernement avait proposé aux organisations internationales de conservation une somme annuelle de 1,6 millions de dollars pour maintenir cette forêt en conservation, faute de quoi il serait forcé de la mettre en exploitation. L'offre n'a pas trouvé preneur et c'était encore, fin 2008, le statu quo qui prévalait.

De telles demandes peuvent être vues comme des formes de chantages écologique à grande échelle (« Payez où je laisse détruire mes forêts ! »), où comme une extension du principe des paiements

pour services environnementaux au niveau des États-Nations. C'est un des effets, qui ne devraient pas surprendre les analystes, de l'anticipation d'un régime de rémunération des actifs naturels au nom du principe qu'il faut éviter « qu'une forêt vaille plus morte que vivante ». La correction de cette aberration, de cette « défaillance du système de signal-prix » disent les économistes, se justifie au plan théorique mais est également susceptible de déboucher sur des **demandes généralisées de rente** de tous ceux qui possèdent des forêts ou ont un pouvoir de destruction sur elles.

II. Les paiements pour services environnementaux, pivot du régime émergent

Si la REDD est effectivement mis en œuvre à l'avenir, elle devra s'appuyer sur des instruments utilisables à l'échelle locale. Comme la formule des aires protégées fixée par voie réglementaire semble atteindre ses limites du fait des oppositions sociales qu'elle rencontre dans les pays en développement, on peut considérer que ceux reposant sur le principe des paiements pour services environnementaux (PSE) occuperont une place essentielle. Le principe des PSE n'est pas nouveau. En France, c'est le groupe Nestlé, propriétaire de Vittel et d'autres eaux minérales, qui a expérimenté la démarche à la fin des années 1980 (Perrot-Maître, 2006) pour préserver la source de la marque des pollutions agrochimiques liées aux pratiques agricoles prévalant dans la zone de captage. Le principe était de compenser le coût d'opportunité des agriculteurs correspondant au renoncement aux pratiques susceptibles de polluer la source (plus une somme supplémentaire négociée). Depuis, les PSE se sont multipliés, avec notamment un développement remarqué de ces instruments en Amérique latine. Mais derrière un nom devenu emblématique, ce sont des principes de rémunération très divers qui sont mis en œuvre. Les contrats passés avec les acteurs locaux ne correspondent pas toujours directement à l'achat de services environnementaux, mais ciblent l'abandon de pratiques supposées diminuer ces services. La rémunération est généralement calculée sur la base du coût d'opportunité du renoncement aux pratiques existantes pas sur la valeur des services écologiques rendus. C'est d'ailleurs le cas de Vittel, qui fait figure de PSE de référence : les paiements ne sont pas conditionnés au changement des taux de nitrate dans la nappe phréatique car la contribution de chacune des exploitations est impossible à établir ; les montants payés sont basés plutôt sur les investissements effectués dans le cadre de l'adoption de nouvelles pratiques agricoles (Perrot-Maitre, 2006).

Une gamme d'instruments visant à rémunérer les acteurs locaux existe depuis plusieurs années, avec des développements prometteurs dans plusieurs pays d'Amérique centrale. Pour l'heure, les expériences les plus réussies sont à l'échelle de petits bassins versants dont l'entretien par les paysans permet de garantir la maintenir la qualité de l'eau (pour les consommateurs ou les entreprise produisant de l'électricité d'origine hydraulique). Différentes formules de contrats de conservation peuvent être déployés sur des terres privées, communautaires ou publiques (dans ce cas ce sont des « concessions de conservation »), si de nouveaux financements sont mobilisés. Les problèmes de permanence des réductions des émissions liées au déboisement et d'additionnalité ne disparaissent pas avec les PSE, mais on peut les contenir en évaluant les projets au cas par cas.

S. Wunder (2005) a proposé une définition synthétique des PSE, qui est fréquemment reprise dans la littérature. Les PSE sont des « transactions volontaires aux termes desquelles un service environnemental bien défini ou une pratique agricole ou foncière susceptible de pérenniser ces services, est acheté par au moins un acheteur de service auprès d'au moins un prestataire de service

local, et ce à condition que le prestataire de service continue de fournir le service en question tout au long d'une période déterminée »⁵⁰.

Le principe du PSE est simple : les gestionnaires de terres s'engagent sur une durée déterminée à protéger eux-mêmes leur environnement naturel en échange d'une compensation. La nature de la compensation (monétaire ou en nature, individualisée ou groupée, etc.) et les modalités de conservation sont spécifiées dans un contrat de PSE. Les expériences de PSE se sont multipliées depuis la fin des années 1980, notamment en Amérique latine. La plupart demeurent des dispositifs extrêmement localisés, dont la taille ne dépasse pas les limites d'un petit bassin versant (les services liés à l'eau sont d'ailleurs au centre de ces dispositifs et on parle alors de *payments for watershed services* - PWS). Ce n'est que plus récemment que des systèmes de PSE ont été généralisés à l'échelle nationale dans quelques pays qui sont toutefois peu représentatifs de l'ensemble des pays tropicaux (Costa Rica, Mexique, Chine).

1. Quelle articulation entre la REDD et les PSE ?

L'architecture autour de laquelle le mécanisme REDD pourrait se déployer n'est pas encore décidée, et fait l'objet de négociations serrées – qui pourraient se poursuivre jusqu'à la 15^{ème} Conférence des Parties de la CNUCCC fin 2009 à Copenhague. On peut identifier, à l'heure actuelle, au moins cinq architectures possibles, elles-mêmes susceptible de variantes :

1. **Cap-and-trade total** : Un mécanisme qui rémunérerait les Etats des pays non Annexe-1 par des « crédits carbone » pleinement utilisables sur le marché des permis d'émission pour la réduction constatée des émissions liées à la déforestation (et la dégradation, si la mesure s'avère possible). Il serait mis en place pour une période d'engagement postérieure à 2012, et les « crédits » seraient versés à l'issue de la période d'engagement, sur la base de résultats mesurables. Les réductions seraient constatées par rapport à un scénario de référence (soit une moyenne nationale passée, soit une moyenne régionale ou sous-régionale, soit un scénario futur « business-as-usual ») ou alors seraient un objectif chiffré négocié au préalable.
2. **Cap-and-trade contingenté** : Une variante de cette architecture « cap-and-trade » concerne la nature des crédits carbone qui seraient délivrés : on peut envisager de verser des « crédits spécifiques REDD » ne pouvant être utilisé que par les pays de l'Annexe I qui dans la mesure des engagements supplémentaires de réduction de leurs émissions qu'ils auraient consentis. Ce système de « double marché » revient à continger les crédits REDD.
3. **Mécanisme de marché décentralisé** : Le mécanisme REDD se calquerait sur les procédures du MDP en élargissant le champ des activités éligibles. Ici, ce sont les projets REDD qui bénéficieraient de crédits carbone certifiés par une tierce partie et non les Etats (on ne peut pas rémunérer deux fois les mêmes réductions d'émission). Ces crédits pourraient être directement commercialisés sur le marché international des permis d'émission. Notons qu'une telle possibilité avait été discutée lors de la CoP 6 de 2000 à La Haye, mais rejetée du fait notamment des risques de « fuites » (*leakages*) inhérents à une telle architecture : un projet de conservation peut réduire effectivement le déboisement là où il est mise en œuvre mais le déplacer sur une autre partie du territoire. C'est d'ailleurs pour cette raison que les propositions initiales relatives au

⁵⁰ "A PES is a voluntary transaction where a well-defined ES (or a land-use likely to secure that service) is being 'bought' by a (minimum one) ES buyer from a (minimum one) ES provider if and only if the ES provider secures ES provision (conditionality)", p. 3.

REDD en 2005 étaient construites autour d'une architecture « centralisée », même si la possibilité de fuites transfrontalières n'est pas à écarter.

4. **Fonds international rémunérant les résultats nationaux** : Dans ce schéma centralisé, les rémunérations vont aux Etats mais ne sont pas reliées au marché des permis d'émission ni négociables sur celui-ci ; un fonds international accorde des rémunérations aux Etats sur la base des résultats constatés (scénario de référence ou objectif négocié). C'est le principe de la proposition brésilienne de 2005. Dans ce schéma, ce sont les gouvernements récipiendaires qui décident des mesures à prendre et des éventuelles mesures incitatives.
5. **Fonds international pour le financement de politiques et de mesures contre la déforestation** : ce schéma s'affranchit de la construction de scénarios nationaux de référence et vise à mobiliser des moyens financiers pour la réalisation de réformes et changements structurels au niveau national et de programmes de paiements pour service environnementaux dans les régions menacées par la déforestation, ciblant les acteurs locaux (paysans, communautés, entreprises). Le financement durable d'un tel fonds reste une question ouverte (*idem* pour le fonds précédent). L'Union Européenne envisage qu'une partie de la mise aux enchères des permis d'émission (à partir de 2013) soit affectée à un fonds pour les forêts. Des dispositifs fiscaux (taxes internationale carbone/énergie par exemple) peuvent également être envisagés pour l'approvisionnement suffisant et pérenne d'un tel fonds international.

Dans ces différentes architectures, quelle est la place des PSE ? Leur place semble plus naturelle dans les architectures 3 et 5 qui ciblent plus particulièrement les acteurs locaux par le biais de projets – même s'il n'y a pas d'incompatibilité avec les autres architectures. La biodiversité serait sans doute mieux considérée dans une approche « fonds » (options 4 et 5) que dans une approche « marché » dans la mesure où elle ne serait qu'un sous-produit contingent de la vente de crédits carbone dans ce dernier cas alors qu'elle pourrait être délibérément ciblée comme produit associé avec le recours à un fonds.

Quelle que soit l'option finalement choisie avec REDD, il est fort probable que des PSE soient utilisés à grande échelle. Dans le cas d'un mécanisme REDD de type « fonds », les PSE constituent un outil privilégié pour cibler directement les agents de déforestation et leur apporter une aide conditionnée à des changements de pratiques. Avec un mécanisme REDD centralisé de type « marché » (options 1 ou 2), certains Etats peuvent choisir de mettre en place des PSE comme stratégie nationale pour diminuer le taux de déforestation et engendrer des crédits d'émissions au niveau national si une réduction de la déforestation est effectivement mesurée au niveau national. Avec un mécanisme de marché décentralisé (option 3), les projets PSE sont en lien direct avec le marché international du carbone – comme ce type de projets possède déjà la possibilité de vendre des réductions d'émissions issues de la « déforestation évitée » sur le marché volontaire du carbone⁵¹.

Outre les actions de renforcement institutionnel, inévitables et nécessaires, il est pratiquement certain que les programmes REDD seront en partie destinés à financer des paiements pour services environnementaux (PSE) et des systèmes de compensations financières pour les acteurs locaux auxquels on demandera de renoncer à un certain nombre d'opportunités économiques associées au déboisement (total ou partiel). Cette articulation entre systèmes de PSE et le mécanisme REDD en construction est d'ailleurs déjà une réalité institutionnelle dans un pays comme le Costa Rica : l'Office costaricain pour la Mise en Oeuvre Conjointe (*Oficina Costarricense de Implementación Conjunta* – OCIC) permet de négocier la vente de crédits carbone qui financera (en partie) le programme

⁵¹ Sur lequel les projets forestiers représentent environ 1/3 des transactions, tandis que les projets forestiers de boisement/reboisement ne représentent que moins d'un pour mille des projets MDP enregistrés fin 2008.

national de paiements pour services environnementaux. Au Brésil, le Fonds Amazonas devrait apporter les financements qui manquent au développement des programmes de paiements compensatoires expérimentés en Amazonas et au Mato Grosso pour les agriculteurs qui réduiraient leur déforestation (AFP, 05/08/2008)

Les initiatives vont certainement se multiplier et il ne faut pas sous-estimer un certain nombre de risques associés à la mise en place de PSE à des échelles plus larges que les PSE pratiqués jusqu'à présent, notamment en Amérique centrale, sur de petits bassins versants et avec des entreprises intéressées à maintenir la qualité de l'eau utilisée en aval. Du point de vue de l'efficacité, il faudra regarder de près la question de l'additionnalité des activités financées, c'est-à-dire que l'argent versé ne serve pas à rémunérer de faux efforts de réduction du déboisement (si, de toutes les manières, les agents n'avaient la capacité ou l'opportunité de déboiser).

2. Aléa moral et contrôle de l'additionnalité

Une fois en place, les PSE doivent faire face à deux problèmes sérieux qui suscitent de nouvelles dépenses : les problèmes liés à l'additionnalité environnementale du mécanisme et les risques d'aléa moral (*free-riding*). Le PSE est un dispositif conditionnel, c'est-à-dire que les paiements sont assujettis à la délivrance de services environnementaux effectifs, services qui n'auraient pas été délivrés sans les paiements. Mais le suivi de l'additionnalité environnementale d'un dispositif devient vite très complexe. Les PSE étant au cœur de fortes asymétries d'information entre les intermédiaires institutionnels chargés de conclure les contrats (ONG, ingénieurs forestiers, etc.) et les participants, les risques d'aléa moral existent. Le risque d'opportunisme avant et pendant un contrat de PSE est élevé, notamment pour les programmes qui concentrent les paiements en début de période (cas des contrats de reforestation des PSE costaricains avec 46% des versements effectués la première année et 6% les neuf années suivantes). D. Kaimowitz (2008) souligne le fait que les programmes de PSE tournés vers la conservation des forêts au Costa Rica peuvent être critiqués vis-à-vis du critère d'additionnalité :

« Econometric studies that have assessed how much Costa Rica's PES program reduced deforestation have yielded mixed results. Some suggest the program has achieved modest reductions, others that the effect has been negligible (Pagiola, 2006; Pfaff, Robalino, and Sánchez-Azofeifa, 2006). The studies all agree that many landowners who received payments would have conserved their forest even without them and that the decline in Costa Rica's national deforestation rates cannot be attributed principally to the payments ».

Par ailleurs, les PSE induisent une redistribution de ressources, souvent pour une part très importante du revenu des personnes concernées. Le risque est grand que cette redistribution accentue davantage les inégalités sociales et les situations de pauvreté relative. Kaimowitz (2008) souligne les « *trade offs* » de tels programmes entre les objectifs d'efficacité et les considérations d'équité :

« Most benefits from Costa Rica's PES program have gone to companies and large individual landowners ».

Une focalisation des PSE sur le seul critère d'efficacité risque de se heurter aux revendications « indigénistes » ou « locales » de rémunération des pratiques « séculaires » de conservation des forêts, et il ne manque pas de voix pour défendre, au nom d'un principe d'équité, le principe d'une rémunération égale des communautés qui conservent les forêts et des « destructeurs potentiels » comme les entreprises et les gros paysans.

3. D'inévitables effets de « contagion »

Le rapport Stern (2006) – dont la partie sur la réduction de la déforestation a été réalisée par l'IIED⁵² (Grieg-Gran, 2006 et 2008) – a conclu que compenser les acteurs pour la réduction de la déforestation était une option peu onéreuse dans la gamme des actions possibles pour atténuer les changements climatiques. La base de calcul était une compilation de données permettant de connaître la valeur actualisée d'un certain nombre de productions agricoles impliquées dans la déforestation tropicale. Le coût de la « déforestation évitée » correspondait ainsi à celui des compensations financières à verser sur une base annuelle aux agents économiques responsables de la déforestation. On retrouve bien là l'idée de PSE fondés sur le coût d'opportunité du renoncement à certaines pratiques agricoles.

Ce rapport a popularisé l'idée que les PSE visant à réduire la déforestation constituent une option bon marché. Cependant, plusieurs éléments poussent à relativiser une telle conclusion.

- D'abord, la hausse des coûts d'opportunité. Le rapport Stern/IIED a été publié avant la crise alimentaire de 2007-2008. L'IIED (Grieg-Gran, 2008) a actualisé en mai 2008 son étude sur le coût de la déforestation évitée faite en 2006 pour le compte du Rapport Stern afin de prendre en compte l'augmentation récente et spectaculaire des prix des produits de base⁵³. En deux ans, les estimations de l'IIED ont augmenté de 30% : le scénario jugé le plus réaliste est passé de 5 à 6,5 milliards de dollars annuels nécessaires pour couvrir les coûts d'opportunité d'une déforestation évitée de 6,2 millions d'hectares annuellement (ce qui revient à diviser le taux de déforestation mondial par deux).
- De plus, le rapport de l'IIED ne prend pas en compte l'effet rétroactif de la diminution de la déforestation sur les prix agricoles (moins de forêts converties en terres cultivées devrait conduire à une hausse des coûts d'opportunité à travers celle des prix agricoles).
- Ensuite, il y a une manifeste sous-estimation des coûts de transaction. Lorsque l'IIED estime qu'environ 6,5 milliards de dollars sont nécessaires annuellement pour réduire de moitié la déforestation mondiale, c'est en faisant l'hypothèse qu'il sera possible de concentrer les paiements sur les seules forêts menacées. Cette hypothèse, qu'on trouve aussi chez Alix-Garcia et *al.* (2005), ne prend pas en compte le problème des fuites (*leakage*) – c'est-à-dire la possibilité que les pressions de déforestation se déplacent géographiquement sur des zones hors paiements – et surtout la possibilité que les acteurs résidant dans les zones non concernées par les paiements ne fassent pression pour bénéficier eux aussi de ces transferts, au nom de l'équité et de la récompense due aux pratiques « spontanées » de conservation⁵⁴. Ce type d'argument est facilement mis en avant par les communautés, notamment au sein des populations « autochtones ».

L'effet de contagion reste très difficile à quantifier mais il fait peu de doutes que les PSE s'encombrent de zones peu ou pas menacées de déforestation pour s'assurer la protection, sans fuites, d'une petite proportion de forêts réellement menacées. Muñoz et *al.* (2006) estiment que

⁵² International Institute for Environment and Development, basé à Londres.

⁵³ Par exemple, le prix de l'huile de palme a plus que doublé ces deux dernières années. La demande croissante de biocarburants, les prix élevés des combustibles fossiles et la demande soutenue d'huiles alimentaires des marchés émergents sont des facteurs qui assurent la poursuite de l'envolée des prix.

⁵⁴ Pratiques spontanées de conservation qui peuvent être bien souvent simplement l'absence d'opportunité de conversion de la forêt à d'autres usages (donc il n'y aurait pas d'additionnalité d'un paiement pour la conservation).

seulement entre 11% et 28% des hectares inclus dans le programme de PSE mexicain en 2003 et 2004 présentaient un risque élevé ou très élevé de déforestation. Avec la perspective d'une généralisation des PSE dans les pays tropicaux, on voit mal comment, politiquement, il serait possible de concentrer les paiements sur les seules forêts menacées.

4. Effets de contagion et conflits d'appropriation

Les PSE ne constituent certainement pas une panacée, dans la mesure où le respect des contrats n'a guère de chances d'être spontané, et que la surveillance des programmes à grande échelle sera coûteuse. La création d'une « rente de conservation » va susciter des enjeux importants entre les communautés et au sein même de celles-ci :

- les groupes détenant des terres en dehors des programmes PSE vont demander également à bénéficier de ces programmes (et vont accroître leurs efforts de déboisement pour appuyer leur demande) et la réduction de la production (bois, produits agricoles) dans les zones PSE peut justement (selon l'élasticité de l'offre) accroître la profitabilité des zones « frontières » limitrophes des zones PSE. L'argument souvent avancé selon lequel pour réduire les coûts, il faut cibler les paiements sur les zones de forêt effectivement menacées ne prend pas en compte les effets de diffusion d'une revendication de type « droit au paiement ».
- Les conflits au sein de « communautés », généralement moins homogènes qu'on ne le croit (surtout en Afrique), pour l'appropriation de la rente de conservation, entraîneront des coûts de prévention et de règlement des conflits (en même temps qu'ils feront apparaître la nécessité d'arbitrages politiques sur la répartition du foncier, et donc de véritables réformes). Mais quand, comme en Côte d'Ivoire, ils prendront une dimension de contestation de l'identité commune aux groupes se partageant la terre, les solutions techniques seront impuissantes.

Le développement des PSE au profit, notamment, des communautés va favoriser une appropriation *de facto* de territoires relevant en principe du domaine public par les acteurs locaux, car les contrats seront passés avec les communautés, reconnues en tant que responsables des zones à conserver.

L'appropriation de ces futures rentes de conservation constituera sans doute une partie importante des jeux d'acteurs du secteur forestier dans les années à venir. Quel impact cela aura-t-il sur la gouvernance des forêts ? Il est probable que les communautés villageoises, en tant que bénéficiaires potentiels, vont voir leur situation matérielle s'améliorer. Cela profitera-t-il surtout à des « élites » locales habiles à capter ces nouvelles rentes ou cela servira-t-il de tremplin à un nouveau modèle de développement durable basé sur les communautés ?

Conclusion

Il existe bien un régime international des forêts, mais fragmentaire et incomplet. Fragmenté, car les différents principes et institutions autour desquels s'organise le débat international sur les forêts tropicales ne couvrent que des thématiques limitées, certains aspects de la question forestière mondiale. L'absence d'une convention internationale sur les forêts constitue l'une des facettes de ce problème, mais elle n'est pas la seule. Les forêts tropicales constituent des ressources territorialisées supports d'activités multiples qui se prêtent mal à un régime unifié. La difficulté réside essentiellement dans les limites de ce qu'on nomme les « politiques forestières » dans les pays en développement, qui n'ont qu'une portée limitée face à d'autres politiques : foncières, agricoles, sociales notamment. Ces autres politiques elles-mêmes expriment un certain nombre de choix collectifs des sociétés qui reposent sur des représentations des effets de la croissance économique, de la justice et de la souveraineté. Certes, ces représentations ne sont pas immuables et sont objet d'enjeux entre forces sociales et politiques au sein des nations, mais il est frappant de constater à quel point les représentations de la forêt tropicale sont en décalage entre le Nord et le Sud. Incontestablement, les pays industrialisés – et plus particulièrement les pays occidentaux – favorisent un agenda de conservation justifié par les changements globaux. Les pays du Sud sont diversement sensibles à un tel agenda ; certains, comme le Brésil, craignent qu'ils ne s'accompagne d'une limitation de leur souveraineté et de ce qu'ils considèrent être leur droit de se développer en utilisant leurs ressources naturelles – à l'instar de ce que firent les pays industrialisés dans un passé pas si lointain. D'autres considèrent qu'il y a là des opportunités financières à saisir, sans avoir forcément les moyens ou la volonté de transformer les politiques (foncières, agricoles...) et les modes de gouvernance qui affectent les forêts.

Convergence des politiques forestières, pas des politiques qui affectent les forêts

Le régime international a eu une certaine efficacité au chapitre de la convergence des politiques forestières, en tant que politiques sectorielles tournées vers la gestion de la ressource boisée. Partout, la notion de gestion durable des forêts s'est imposée dans les codes forestiers et dans les discours des gouvernements. Un nombre croissant de forêt est aménagé chaque année, bien que les plans d'aménagement soient de qualité variable et que la question du renouvellement des espèces exploitées sur le long terme reste ouverte (cf. Karsenty et Gourlet-Fleury, 2006). Paradoxalement, ce sont sans doute moins les politiques publiques qu'une initiative non-gouvernementale s'appuyant sur les représentations des acheteurs de bois dans l'univers occidental qui aura constitué le moteur principal de cette évolution. Certes, la certification n'a pas résolu le problème de la définition de la « gestion durable des forêts » et la croissance des surfaces certifiées en Afrique centrale s'appuie sur les effets des politiques forestières nationales qui ont imposé des normes d'aménagement de bonne facture aux concessionnaires, favorisant leur certification ultérieure. Il n'en reste pas moins que les effets de cette initiative d'essence « privée » sont considérables sur le segment de la filière bois dont le principal débouché est le marché international, et plus particulièrement le marché occidental. Mais là encore, la réussite est fragmentaire : si la certification est efficace en matière d'orientation des préférences d'achat de bois dans le commerce Sud-Nord, elle est restée jusqu'à présent sans effet sur le contenu des flux Sud-Sud, en croissance rapide avec le poids croissant des pays émergents. Et elle reste également impuissante pour la filière non-internationalisée de la production et de la consommation intérieure de bois.

En matière d'accès aux forêts elle-même, si le déclin de la gestion publique directe - qui a affecté les différents secteurs de l'économie mondiale – constitue un phénomène observable un peu partout, les États n'ont pas renoncé à farder un rôle éminent dans l'organisation de cet accès. Malgré les assauts de nombreuses organisations promouvant la propriété et la gestion « communautaires », le régime de la concession n'a pas disparu et s'étend même dans les deux plus grands pays forestiers du monde (le Brésil et la Russie). La formule, qui constitue une alternative à la privatisation en gardant l'État dans le jeu, sert à tout : pillage de la ressource avec la complicité active ou tacite du gouvernement, aménagement forestier rigoureux, « concession des communautés locales » (RDC), concessions de chasse sportive, concessions de conservation... La concession est l'instrument idéal d'un mode de gestion fondé sur la délégation et constitue un bon support des partenariats public-privé que les sommets de la Terre appellent de leurs vœux, à l'instar du Sommet des Nations Unies sur le Développement Durable de Johannesburg en 2002. Un peu partout, le coût d'utilisation de la ressource boisée est devenu plus élevé à travers la fiscalité forestière, et le principe de l'adjudication des permis forestiers se développe. Mais l'attribution des concessions, privilège qui peut être hautement lucratif quand il reste à la discrétion du pouvoir politique ou de l'administration, reste un point de friction pour la constitution d'un régime de gestion forestière fondé sur la transparence et incluant le principe de la compétition économique. Encore une fois, les évolutions concernent une partie limitée des filières d'exploitation du bois, celles qui sont connectées au commerce international, alors qu'un des phénomènes les plus préoccupants est « l'informalisation » croissante des activités de production des produits forestiers (bois ou autres produits) dans les pays en développement. Dès lors, le régime international contre l'exploitation illégale du bois qui tente de se mettre en place à partir du contrôle des échanges internationaux est voué à rester de portée limitée, même s'il va renforcer la régulation du segment le plus internationalisé de la production de bois.

La gestion locale communautaire des forêts connaît un engouement grandissant, et les phénomènes de « dévolution », d'affectation de terres et de transferts de gestion de l'échelon central à celui des communautés locales, « peuples autochtones » compris, s'observent dans tous les pays, même les traditions juridiques nationales conduisent à la mise en place de solutions bien distinctes, entre les pays qui, comme ceux du Pacifique sud, ont depuis longtemps un régime foncier organisé autour de la propriété collective clanique et les pays de tradition civiliste, comme ceux d'Afrique francophone, qui peinent à faire place à des « communautés » - qui n'ont pas, en général, la personnalité juridique - dans leur cadre institutionnel dominé par la domanialité publique. Cette évolution est-elle irréversible ? Peut-être pas si l'on considère les enjeux montants autour du contrôle des terres potentiellement agricoles à l'échelle mondiale. Deux phénomènes qui se sont succédé dans un bref laps de temps pourraient changer la donne : la flambée des cours mondiaux des produits agricoles début 2008 suivie de la crise financière et économique. Nombre de pays qui se reposaient sur le marché mondial pour assurer leur approvisionnement alimentaire – dont la Chine, les pays du Golfe et d'autres pays émergents – ont vu leur facture d'importation exploser avec la hausse historique des cours agricoles. Ces pays ont perdu une bonne partie de la confiance qu'ils avaient placée dans le marché international pour assurer leur sécurité alimentaire. Puis leurs avoirs financiers ont fondu avec la crise financière, raison supplémentaire pour considérer les terres agricoles comme une assurance contre l'insécurité alimentaire et un investissement à considérer, y compris pour la production d'agrocarburants, en ces temps d'extrême volatilité de l'ensemble des marchés. Les achats ou location massifs de terre ont connu un essor inédit en 2007-2008 dans les pays du Sud. Les forêts peuvent être utilisées notamment pour développer la production de palmiers à huile ou d'autres produits oléagineux susceptibles d'approvisionner les usines de fabrication. Ces flux d'investissements s'étendront également aux infrastructures, dans les zones où la mobilisation de ces ressources convoitées nécessite la réhabilitation des routes ou la construction de voies ferrées. Cela signifie que le développement territorial sera très hétérogène, creusant des inégalités régionales déjà existantes.

Ces phénomènes économiques vont influencer considérablement sur la gouvernance des espaces forestiers.

Les Etats bénéficiant des nouveaux investissements (c'est-à-dire ceux qui sont les mieux dotés en ressources naturelles devenant stratégiques) sont plus enclins à tenir à distance les demandes en matière de transparence dans l'accès aux ressources naturelles et d'équité dans le partage des bénéfices. Dans ces pays, les tendances centralisatrices et le souci de garder un contrôle discrétionnaire sur l'accès aux ressources risquent de l'emporter sur les aspirations à la décentralisation et à la gestion locale. A l'opposé, dans les pays où les ressources naturelles ne constituent pas le même enjeu stratégique, les difficultés des Etats à répondre aux besoins de développement local favorisent au contraire les transferts de gestion et la dévolution des terres boisées, les gouvernements centraux se « déchargeant » de certaines responsabilités sur les acteurs locaux de la vie publique. A nouveau, c'est l'hétérogénéité qui va dominer ce processus, pas l'homogénéité attendue de l'approfondissement d'un régime international des forêts fondé sur la décentralisation, la gestion durable et la conservation.

Les limites du régime international ne s'arrêtent pas là. On peut analyser les politiques forestières des pays sous l'angle de la convergence, laquelle est manifeste – sans être complète comme nous l'avons vu – dans bien des domaines même si une partie limitée des espaces et ressources forestiers est concernée par ce processus ; mais il est bien plus difficile de discerner un tel phénomène de convergence pour ce qui est des politiques qui affectent les forêts, sans être des politiques forestières. Or, ce sont bien ces politiques – foncières, agricoles, extractives, de population... – qui possèdent le plus grand impact sur la question qui occupe désormais plus que jamais l'imaginaire collectif relatif aux forêts tropicales : la déforestation. Et cette dernière est nourrie par les modèles de consommation individuels et collectifs généralisés par la mondialisation : les forêts sont converties pour répondre à la demande croissante de consommation de bœuf, le soja sert à nourrir le bétail, la demande d'huile de palme est stimulée par la demande d'agrocarburants, la consommation croissante de papier conduit à déboiser les forêts dégradées pour planter des essences à croissance rapide...

C'est pourquoi il existe un paradoxe du régime international des forêts : sa construction et son approfondissement sont incontestables, et son influence sur les politiques nationales est visible, mais il reste à peu près impuissant sur le critère qui compte aux yeux d'un monde affolé par les changements climatiques qui s'annoncent : la réduction de la déforestation.

Un nouveau régime fondé sur la lutte contre la déforestation ?

Depuis 2005, on est entré dans une phase nouvelle de la construction du régime international des forêts, et la possibilité d'une bifurcation de celui-ci vers la conservation rémunérée des forêts. Cette phase nouvelle correspond à une intégration au sein du régime international de la lutte contre les changements climatiques, qui se traduirait par une subordination des enjeux forestiers multiples à ceux des buts ultimes de la Convention Climat. C'est ainsi qu'il faut comprendre les inquiétudes qui affluent dans les enceintes de la Convention pour la diversité biologique devant la focalisation des débats sur la REDD autour des seuls aspects carbone, même si la priorité accordée à la conservation des forêts rejoint également indirectement les objectifs de la CDB. Les préoccupations sont exprimées plus ouvertement du côté des organisations qui défendent l'accès des communautés paysannes aux ressources boisées, et notamment les « peuples autochtones » dont les représentants ont publié un communiqué s'inquiétant des conséquences possibles d'une réduction de leurs droits d'accès et d'usage au nom de la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. A Poznan (CoP 14 de la Convention Climat, en décembre 2008), nombre de ces organisations étaient vent debout contre une architecture de la REDD fondée sur le marché, percevant clairement les enjeux de

la bifurcation possible d'un régime international sur lequel ils étaient parvenus à imposer leur empreinte.

Le nouveau régime qui se profile se distingue fondamentalement du précédent par le fait que son centre de gravité n'est pas dans les politiques forestières mais bien dans les politiques qui affectent les forêts. Il pourrait, de ce fait, être plus efficace pour l'objectif qu'il se donne, si les conditions de sa mise en œuvre étaient effectivement réunies. Car cet élargissement du champ du régime touche potentiellement à des enjeux économiques autrement plus importants que les seules politiques forestières, notamment le développement de l'agro-industrie sur lequel plusieurs grands pays du Sud se fondent pour faire leur place dans l'économie mondiale. Quant aux règles nécessaires pour asseoir le régime, les intérêts nationaux s'expriment sans plus de retenue pour imposer l'architecture qui permettra de maximiser les gains potentiels en minimisant les efforts à consentir. Et du côté des défenseurs de « l'intégrité environnementale » des instruments de lutte contre les changements climatiques, l'inquiétude est que l'intégration de la REDD au marché des permis d'émissions ne vienne affaiblir, par l'affaiblissement du signal-prix, l'efficacité déjà toute relative du régime mis en place à Kyoto.

La « communauté épistémique » internationale qui s'intéresse à la forêt tropicale s'est accrue de manière exponentielle depuis 2005 et la proposition de la REDD sur la scène internationale. Dans cette nouvelle communauté qui s'efforce de porter sur les fronts baptismaux le nouveau régime de lutte contre la déforestation, la vision de l'État qui prédomine est apolitique et a-historique. Une vulgate de la « théorie des incitations » qui s'appliquerait indifféremment à tout agent économique, gouvernements compris, tient lieu de *vade-mecum* pour se convaincre de l'efficacité potentielle de ce nouvel instrument. Les représentations et choix collectifs nationaux, l'économie politique de l'État – et en particulier de l'État dans les pays en développement – sont assez largement ignorés, tout comme le sont les raisons des difficultés courantes du régime des forêts. La capacité des gouvernements à arrêter la déforestation est surestimée, tandis qu'est postulée implicitement leur neutralité au regard du bien commun tout comme leur « bienveillance » vis-à-vis de leurs populations. L'incitation économique est censée pouvoir surmonter les causes structurelles de la destruction des forêts. Quant aux enseignements d'années d'échecs et de tâtonnements en matière d'aide publique au développement, ils sont souvent peu connus de la plupart des acteurs de cette nouvelle communauté épistémique. Dans cette nouvelle communauté épistémique, la prise de conscience progressive de la complexité des problèmes à résoudre pour que le mécanisme REDD réponde effectivement aux différentes attentes – attentes d'une réduction massive et à moindre coût des émissions liées à la déforestation, d'une part, attente de transferts financiers, d'autre part – conduit à envisager des architectures de plus en plus sophistiquées, dans lesquelles l'expertise jouerait un rôle central pour distinguer les réductions de la déforestation imputables à des efforts mesurables et celles liées aux circonstances. Mais il semble que l'on atteigne là les limites des rapports de subordination possibles entre une communauté académique et la communauté politique des États négociants des avantages et des contraintes sur la scène internationale dans le cadre d'un régime où la souveraineté nationale reste la grande question.

Quel nouveau régime peut donc émerger des négociations actuelles sur l'intégration des forêts dans un régime international post-Kyoto sur les changements climatiques lui-même en cours de constitution ? Il est peu probable que la CoP 15 qui doit se tenir fin 2009 à Copenhague parvienne à énoncer les règles d'un système unifié, applicable simultanément aux forêts de tous les pays en développement. Le régime qui s'annonce sera, selon toute vraisemblance, organisé autour du principe de la conservation rémunérée des forêts tropicales – et au moins en partie liée au marché du carbone – mais il n'est pas sûr que ce principe se traduise par un mécanisme unifié et centralisé. La différence des situations nationales au regard des dynamiques de déforestation et de dégradation et les divergences d'intérêts qui s'ensuivent rendent difficile l'application d'une même règle de rémunération pour tous. Il est possible que soit laissé aux pays le soin de décider de la règle de

détermination des réductions de la déforestation qu'ils souhaitent se voir appliquer. Mais dans ce cas, la « qualité » perçue des réductions d'émissions, en particulier si ces réductions se traduisent par des crédits carbone, pourrait être affectée par la crédibilité des Etats eux-mêmes et entraîner des écarts de rémunération. Aux côtés d'une logique plus ou moins étendue de rémunération des États, un ensemble d'initiatives décentralisées liées au principe de la « compensation volontaire » (des émissions de carbone) a déjà commencé à se développer : accords entre régions, ou Etats fédérés, projets à l'initiative d'entreprises ou de riches fondations pour réduire la déforestation... Les paiements pour services environnementaux seront l'instrument de prédilection de ces initiatives décentralisées.

La crédibilité des Etats sera déterminante pour bénéficier des avantages liés à ce nouveau régime émergent. Le Brésil a, sur ce plan, quelques longueurs d'avance sur l'Indonésie et plus encore sur la RD Congo, comme le montre le succès de son Fonds Amazonas auprès des donateurs internationaux. A défaut d'une grande crédibilité, certains Etats devront-ils consentir à quelques abandons de souveraineté pour attirer les financements, à l'instar du Guyana qui veut confier sa forêt à son ancien mentor colonial ou le Cameroun qui cherche à monnayer la conservation de certaines de ses forêts ? Outre la question de la crédibilité, celle de l'équité a toutes les chances de se trouver au cœur des débats du nouveau régime émergent.

Bibliographie :

ALIX-GARCIA, J., de JANVRY A., SADOULET, E., 2003. Payments for Environmental Services: To whom, for what, and how much? <http://gspp.berkeley.edu/programs/docs/PES.pdf>

AMILIEN, C., 1995, *Droit international et gestion durable des forêts tropicales*, thèse pour le doctorat en droit, Université de droit, d'économie, et des sciences d'Aix-Marseille.

ANDRADE, G.I., 2005, Science and Society at the World Park Congress, *Conservation Biology*, 19 (1), pp. 4-6.

ANDRIANTSILAVO, F., BÉCHAUX, E., MONTAGNE, P., 2006. Nouvelle politique forestière, régionalisation et modernisation forestière à Madagascar. In : BERTRAND, A. (Eds), MONTAGNE, P. (Eds), KARSENTY, A. (Eds), *Forêts tropicales et mondialisation : les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris : L'Harmattan, p. 223-242.

ANGELSEN, A., 2007. Forest Cover Change in Space and Time: Combining the Von Thünen and Forest Transition Theories. World Bank Policy Research Working Paper N° 4117, World Bank, Washington D.C. www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/cop/REDD_paper071207.pdf

ANGELSEN, A., KAIMOWITZ, D., 1999. Rethinking the causes of deforestation: lessons from economic models. *The World Bank Research Observer* 14 (1):73-98

Antona M., Bertrand A., 2006. Politiques forestières et instruments de gestion. In « *Forêts tropicales et mondialisation : les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar* », Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (eds), L'Harmattan, 134-62

ANTONA, M., BERTRAND, A., 2006, Politiques forestières et instruments de gestion forestières In : BERTRAND, A. (Eds), MONTAGNE, P. (Eds), KARSENTY, A. (Eds), *Forêts tropicales et mondialisation : les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar*. Paris : L'Harmattan, p. 134-168

AUBRÉVILLE, A., 1948. *Richesses et misères des forêts de L'Afrique Noire Française. Mission forestière : A.E.F. - Cameroun - A.O.F. 1945 - 1946*. Paris : Jouve & Cie.

AUZEL, P., FOMETE, T., ODI, J., OWAD, J.-C., 2002. Évolution de l'exploitation des forêts au Cameroun : production nationale, exploitation illégale, perspectives. DFID, Yaoundé

BAHUCHET, S., DE MARET, P., GRENAND, F. & GRENAND, P., 2001. *Des Forêts et des Hommes : un regard sur les peuples des forêts tropicales*. Ed. de l'Université de Bruxelles, APFT-ULB.

BANNOCK, G., BAXTON, R., DAVIS, E., 2003. Dictionary of economics. Fourth Edition. Bloomberg Press., Princeton.

BARBONE L., ZALDUENDO J., 2000. Forest Taxes, Government Revenues and the Sustainable Exploitation of Tropical Forests. Africa Region Working Paper Series, n°5, World Bank, Washington D.C.

BARBOSA, L.C., 2003, Sauvons la forêt tropicale ! Les ONG et les organisations de base dans la dialectique de l'Amazonie brésilienne, *Revue internationale des sciences sociales*, n°178, pp. 645-654

BARR, C., 2000. *Profits on Paper: The Political Economy of Fiber, Finance and Debt in Indonesia's Pulp and Paper Industries*. CIFOR, Bogor, Indonesia.

BARR, C., 2002, "Timber concession reform", *In* : Colfer, C.J. (Eds), Aju Pradnja Resosudamo P. (Eds), Aju Pradnja Resosudamo I. (Eds), *Which way forward ? People, forests, and policymaking in Indonesia*, Resources for the Future Press, Center for International Forestry Research, et Institute of Southeast Asian Studies, Washington.

BARR, M. C., 2000. Profits on Paper: Fiber, Finance, and Debt in Indonesia's Pulp and Paper Industry, in *Banking on Sustainability: A Critical assessment of Structural Adjustment in Indonesia's Forest and Estate Crop*, CIFOR and WWF-International

BAYART, J.-F., 1989. *L'État en Afrique – La politique du ventre*, Fayard.

BAYART, J.-F., 1996, *L'illusion identitaire*, Fayard.

BÉNA, P., 1949. L'exploitation forestière doit servir de tremplin à l'essor économique du département français de la Guyane. *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 11, pp. 251-58

BERRY, S., 1989, Social Institutions and Access to resources, *Africa* n°59 (1).

BIKIÉ, H., COLLOMB, J.-G.; DJOMO L., MINNEMEYER, S.; NGOUFO, R., NGUIFFO, S.. 2000. *An Overview of Logging in Cameroon*. Global Forest Watch, World Resources Institute, Washington, D.C.

BLAKENEY J., 1993. Performance Deposit- An Incentive for Sustainable Forest Management, in D'Silva E., Appanah S. *Forestry Management for Sustainable Development*, EDI Policy Seminar Report n°32, World Bank, Washington DC

BLANCODINI, P., TABARLY, S., 2005, La forêt guyanaise française : entre valorisation et protection. *Géococonfluences* n° 2

BLOMKVIST, L. G. A., *et al.*, 2000, *Forest/non forest land issues in Indonesia*. Land Administration Project – Part C, Topic Cycle 5, BAPPENAS.

BORDERES M., 2003. Les problématiques de gestion durable du massif forestier guyanais. *Revue Forestière Française* 55 : 219-235.

BOUMA G., 1998. Distinguishing institutions and organisations in social change. *Journal of sociology*, vol. 34, n°3, pp. 232-245

BOWEN, R. M., BOMPARD, J.-M., ANDERSON I. P. *et al*, 1999, *Anthropogenic fires in Indonesia: a view from Sumatra*, Rapport du Forest Fire Prevention and Control Project, Gouvernement indonésien et Union Européenne, Palembang, Indonésie.

BRAHM, E., 2005. International regimes, *In* : Burgess, G. et H. Burgess (eds), *Beyond Intractability*, Conflict Research Consortium, University of Colorado, disponible sur www.beyondintractability.org.

BRUNAUX O., DEMENOIS J., 2003. Aménagement forestier et exploitation en forêt tropicale humide guyanaise. *Revue Forestière Française* 55 : 260-272.

BRUNNER, J., EKOKO, F. 2000. Environmental Adjustment: Cameroon Case Study. *In* : SEYMOUR, F.(Eds), Dubash, N.(Eds), *The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*.

CASHORE, B., 2002. Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market Driven (NSMD) Governance System Gain Rule-Making Authority, *International Journal of Policy, Administration and Institutions* 15(4): 503-529.

CASHORE, B. AULD G., NEWSOM D., 2005. *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. Yale University Press.

CASTELLANET, C., RODARY, E., 2003. Les trios temps de la conservation.. In : RODARY E. (Eds.), CASTELLANET, C (Eds.), ROSSI, G., (Eds.), *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?* Paris : GRET, p. 5-44.

CDM Executive Board. 2004. *CDM Project Design Document*. UNFCCC.

CERNEA, M., SCHMIDT-SOLTAU, K., 2006; Poverty Risks and National Parks: Policy Issues in Conservation and Resettlement, *World Development*, 34(10): 1808-1830.

CERRUTI, P.O., TACCONI, L., 2006. Forests, Illegality, and livelihoods in Cameroon. CIFOR Working Paper 35. www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/WPapers/WP-35.pdf

CHEMONICS INTERNATIONAL, 2003. La patente forestal en Bolivia: description, analysis y propuestas. Documento Técnico 123. Objetivo estratégico del Medio Ambiente/USAID, Santa Cruz.

CHEVALLIER, J., 2005, Politiques publiques et changement social. Revue française d'administration publique, vol. 3, n° 115.

CHIPETA, M., MICHAELSEN, T., 1995. Mise en valeur des forêts et des montagnes après la CNUED: nouveaux défis pour la FAO. *Unasylva* n° 46.

CIPARISSE, G., 2003. Thesaurus multilingue sur le foncier, FAO. www.fao.org/DOCREP/005/X2038E/X2038E00.HTM

COLCHESTER, M. et al, 2003, Bridging the gap: Communities, forests and international networks, CIFOR Occasional Paper No. 41, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

COLCHESTER, M. et al, 2006, *Promised Land: palm oil and land acquisition in Indonesia – Implications for local communities and indigeneous peoples*, Forest Peoples Programme and Sawit Watch, England.

COLLOMB, J.-G., BIKIÉ, H., 2001. *1999 - 2000 Allocation of Logging Permits in Cameroon: Fine-Tuning Central Africa's First Auction System*. Global Forest Watch, World Resources Institute, Washington, D.C.

COQUERY-VIDROVITCH, C., 2001. *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*. Réimpression de l'édition originale de 1972 (Monde d'outre-mer, passé et présent. Première série, Études, 37).

DAVENPORT, D., 2007, *UNFF-7 : The way forward*, Commonwealth forestry association newsletter.

DEBROUX, L., HART, T., KAIMOWITZ, D., KARSENTY, A., TOPA, G., 2007, La forêt en République Démocratique du Congo Post-conflit: Analyse d'un Agenda Prioritaire.

D'SILVA, E., APPANAH, S. *Forestry Management for Sustainable Development*, EDI Policy Seminar Report n°32, World Bank, Washington DC

DUMONT, L., 1983. *Essai sur l'individualisme*, coll. Esprit, Seuil.

DURAN, P., 1999. *Penser l'action publique*, Paris : LGDJ.

DURAND, F., 1994. Les forêts en Asie du Sud-Est, recul et exploitation. Le cas de l'Indonésie, L'Harmattan, Paris.

EKOKO, F., 1997. *The Political Economy of the 1994 Cameroon Forestry Law*, Working Paper n°4, CIFOR, Bogor, Indonesia

EKOKO, F., 2000. "Balancing Politics, Economics, and Conservation: The Case of the Cameroon Forestry Law Reform." *Development and Change*, vol. 31: 131-154

EM, 2005. *Ecosystems and human well-being: Biodiversity synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC.

EMERTON, L., BISHOP, J. THOMAS, L., 2006. *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

FLEURY M., GRENAND P., MIGEON G., KARPE P., 2008. Schéma Départemental d'Orientation minière et d'aménagement. Contribution des sciences sociales. Cayenne

FLEURY M., MORETTI C., BEREAU D., 2003. Usage des ressources forestières en Guyane : de la tradition à la valorisation. *Revue Forestière Française*, LV : 291-305

FRAGNIERE, A., 2008. La compensation carbone : un marché de dupes ? Changement climatique : le leurre des mécanismes de compensation des émissions de gaz à effet de serre. *Futuribles* n° 346, pp. 5-19

FROMENT, A., BAHUCHET, S., 2003. L'homme suit-il les forêts ? La Recherche, Hors série n° 11 "La Terre", pp. 20-24

GEIST, H.J., LAMBIN, E.F., 2001. What drives tropical deforestation? LUCC Report Series n° 4, University of Louvain, Louvain-la-Neuve.

GESCHIERE P., 2004. Ecology, Belonging and Xenophobia, the 1994 Forest Law and the Issue of 'Community', In: ENGLAND, H. (Eds), NYAMNJOH F.(eds.), *Rights and the Politics of Recognition in Africa*, Palgrave Macmillan Ltd (série Postcolonial Encounters), New-York.

GESCHIERE, P., 1995. *Sorcellerie et politique en Afrique*, Paris : Karthala.

GILLIS, M., 1992. Forest Concession Management and Revenue Policies. In : Sharma, N. P., (Eds) *Managing the World's Forests*, Kendall/Hunt, Dubuque, Iowa, USA.

GRENAND, P., 2000. Les peuples des forêts tropicales aujourd'hui. Volume 4, Région Caraïbes. In : BAHUCHET, S., DE MARET, P., GRENAND F., GRENAND, P., 2001. *Des Forêts et des Hommes : un regard sur les peuples des forêts tropicales*. Ed. de l'Université de Bruxelles, APFT-ULB.

GRIEG-GRAN M. 2008, The Cost of Avoiding Deforestation. Update of the Report prepared for the Stern review of the Economics of Climate Change », IIED.

GRIEG-GRAN, M. 2006. The Cost of Avoiding Deforestation – Report prepared for the Stern Review of the Economics of Climate Change, IIED.

GRIVAZ, G., 1966. La forêt et l'essor de l'économie forestière de la Guyane française. *Bois et Forêts des Tropiques* n° 105, pp. 3-20.

GROS, C. 2003. Demandes ethniques et politiques publiques en Amérique latine. Papeles del CEIC # 11. www.identidadcolectiva.es/pdf/11.pdf

GRUT, M., GRAY, J.A. EGLI, N. 1991, Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa, *World Bank Technical Paper*, 143, Africa Technical department, Washington D.C.

GUÉNEAU, S. 2007. La certification comme nouveau système de gouvernance globale privée des forêts : potentiel régulateur du Forest Stewardship Council. Conférence «Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide, Hotel Hilton Basel, Switzerland

GUESNERIE, R., 2003, *La recherche au service du développement durable* Ministère de la recherche et des nouvelles technologies, Secrétariat d'État au développement durable, Paris.

GULBRANDSEN, L. H., 2005, Explaining Different Approaches to Voluntary Standards: A Study of Forest Certification Choices in Norway and Sweden, *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol 7, no 1, pp. 43- 59.

GULLISON, T., MELNYK, M., WONG, C., 2001, Logging Off, Mechanisms to Stop or Prevent Industrial Logging in Forests of High Conservation Value. Union of Concerned Scientists.

Guyon S., 2003. *De la coutume à la mobilisation : l'entrée en politique d'un village amérindien de Guyane*. Mémoire de DEA, ENS – EHESS, Paris

HUGON, Ph (1992). L'«Homo africanus» est-il irrationnel ? », *Cahiers des Sciences Humaines, Trente ans (1963-1992)*. Numéro hors-série.

HUMPHREYS, D., 2006, *Logjam: deforestation and the crisis of global governance*, Earthscan, London.

HYDE, W.F, AMACHER, G.S., MAGRATH, W., 1996, Deforestation and Forest Land Use: Theory, Evidence, and Policy Implications. *The World Bank Research Observer* 11 (2).

IBGE, 2008. Base de Dados por Estado. www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mt

KAIMOWITZ D. 2008. The prospects for Reduced Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) in Mesoamerica. *International Forestry Review* 10 (3): 485-495.

KAIMOWITZ, D. 1996. Livestock and Deforestation in Central America in the 1980s and 1990s: A Policy Perspective. CIFOR, Jakarta.

KARPE P., TIOUKA A, 1998. Le droit à la terre et au patrimoine. In: Conserver, gérer la biodiversité quelle stratégie pour la Guyane / JATBA, *Revue d'ethnobiologie*. vol. 40 (1-2). p. 611-633

KARSENTY, A. PIRARD,, R. 2008, Changement climatique : faut-il récompenser la « déforestation évitée » ? *Natures, Sciences, Sociétés* 15 (4/2007), pp. 357-369

KARSENTY, A., 1999. Forêt tropicales et mondialisation. *Autrepart* n°9, Mars 1999. IRD-ORSTOM-Editions de l'Aube

KARSENTY, A., 1999. *Les instruments économiques de la forêt tropicale – Le cas de l'Afrique centrale*. Paris : Maisonneuve et Larose / CIRAD.

KARSENTY, A., 2007. Questioning rent for development swaps: new market-based instruments for biodiversity acquisition and the land-use issue in tropical countries. *International Forestry Review* 9(1): 503-513.

KARSENTY, A., FOURNIER, P. 2008, États «défaillants»: le secteur forestier en Afrique centrale. *Mondes en Développement*, 143(3) : 43 à 56.

- KARSENTY, A., MAITRE, H.-F., 1993, Étude des modalités d'exploitation du bois en liaison avec une gestion durable des forêts tropicales humides. Rapport pour la Commission Européenne (DG XI - Environnement), CIRAD Forêt, Montpellier.
- KARSENTY, A., MARIE, J., 1998. Les tentatives de mise en ordre de l'espace forestier en Afrique centrale. In : G. Rossi, Ph. Lavigne Delville et D. Narbeburu (eds), *Sociétés rurales et environnement*, Karthala
- KARSENTY, A., PIKETTY, M.-G., 1996, Stratégies d'industrialisation fondée sur la ressource forestière et irréversibilités - Les limites de l'expérience indonésienne, *Revue Tiers Monde*, n° 146, Avril-Juin, pp. 431-451
- KARSENTY, A., PIKETTY, M.-G., 2001. L'exploitation et l'industrie forestière en Indonésie : retour sur un débat, *Revue Tiers Monde* n° 167, pp. 689-702
- KARSENTY, A., WEBER, J., 2004, Introduction générale : Les marchés de droits pour la gestion de l'environnement. *Revue Tiers Monde* n°177 (janvier-mars)
- KAUL, I., MENDOZA, R.U., 2003, *Advancing the concept of public goods*, pp. 78-111, In : KAUL, I. et al, "Providing global public goods", Oxford University Press.
- KISS, A. 1991. La réparation pour atteinte à l'environnement. In : *La responsabilité dans le système international*, Colloque du Mans, Société française pour le droit international, Paris : Pédone, pp. 225-237
- KISS, A., 2004, *Droit international de l'environnement*, Etudes internationales, Pédone.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle et Munich: Helbing & Lichtenhahn.
- KOCH, H. 1968. *Magie et chasse dans la forêt Camerounaise*. Editions Berger-Levrault, Paris.
- KRASNER, S.D., 1983, *International regimes*, Cornell University Press, Cambridge.
- LAFFONT, J.-J., 2000, Étapes vers un État moderne : une analyse économique. Conseil d'Analyse Économique, n° 24, La Documentation Française, Paris, pp. 117-149.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., (2005). *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po.
- LE BRIS, E., LE ROY, E., LEIMDORFER, F., (Eds), 1982. *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, ORSTOM-Karthala, Paris.
- LEGOUX, P., « Législation minière des pays francophones », 1978. Cité dans l'article « La législation de l'exploitation », par P. Weiss, *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, T. 5 « Droit des Biens », Les Nouvelles Éditions Africaines, 1982
- LERUTH, L., PARIS, R., RUZICKA, R., 2001. The Complier Pays Principle: The Limits of Fiscal Approaches Towards Sustainable Forest Management. IMF Staff Papers, Vol. 48, n° 2, 2001.
- LETHIER, H., 2000. Projet de droit forestier applicable à la Guyane. Étude des droits d'usage. Rapport EMC2I/ONF, Cayenne.

LEVANG P, DOUNIAS E. et SITORUS S. 2005. Out of the Forest, Out of Poverty? Forests, Trees and Livelihoods, Vol. 15, pp. 211–235

LEVANG, P., BUYSE, N., 2006, « Droits fonciers coutumiers ou contrôle des ressources naturelles ? Conflits autour du renouveau de la coutume à Kalimantan-Est, Indonésie », Colloque international *Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues*, Montpellier

LEVANG, P., BUYSE, N., 2007. Droits fonciers coutumiers et autonomie régionale à Kalimantan-Est (Indonésie) : entre enjeux de pouvoir et contrôle de l'accès aux ressources », *Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques. Vertigo*, Hors-Série 4, www.vertigo.uqam.ca/

LOCATELLI, B., PEDRONI, L., 2003, Accounting methods for carbon credits : impacts on the minimum area of forestry projects under the Clean Development Project, *Climate Policy*, n°4, pp. 193-204.

MARNIESSE, S., 2005, Biens publics mondiaux et développement: de nouveaux arbitrages pour l'aide ? *Document de travail 3*, Agence Française de Développement, Paris.

MASCART, C., 2008, *Faut-il un instrument juridique global pour assurer la gestion durable des forêts?*, dossier, IEP Paris.

MATTHEWS, E., 2002, *The state of the forest : Indonesia*, Forest Watch Indonesia et Global Forest Watch.

MCDONALD. G. T., LANE, M. B., 2004, Converging global indicators for sustainable forest management, *Forest Policy and Economics*, 6(1): 63-70.

MEIJAARD, E., et al, 2005, *Life after logging. Reconciling wildlife conservation and production forestry in Indonesian Borneo*, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonésie.

MENDRAS, H., 1973. *Sociétés paysannes*, Coll. U, Armand Colin.

Mengin-Lecreux P., Bordères M., Brunaux O., Ingrassia F., 2004. *L'aménagement forestier en Guyane*. Actes du colloque « Développement durable. Leçons et perspectives »

MENGIN-LECREULX, P. ; BORDERES, M. ; BRUNAU, O. ; INGRASSIA F., 2004. L'aménagement forestier en Guyane. Actes du colloque « Développement durable. Leçons et perspectives », organisé par l'OIF, Ouagadougou, 1-4 juin 2004, 87-94. <http://www.francophonie-durable.org/actes.html>

MENSAH, C. 1994. « The role of the developing countries », in: Johnson S.P., *The environnement after Rio: International Law and Economics*, Springer.

MÉNY, Y., THOENIG, J.-C., 1989. *Politiques publiques*, PUF, coll. Thémis.

MERMET, L., BILLÉ, R., LEROY, M., NARCY, J.-B., POUX, X., 2005. L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 13, no2, pp. 127-144.

MUELLER, A., ALSTON, L.J., 2007, Legal reserve requirements in Brazilian forests: path dependent evolution of de facto legislation. Proceedings of the 35th Brazilian Economics Meeting.

MULLER, P., 1990. *Les politiques publiques*, PUF, Coll. Que sais-je ?

- MUÑOZ C., GUEVARA A., BULÁS J.M., TORRES J.M., and BRAÑA J. 2006. "Pagar por los Servicios Hidrológicos del Bosque en México", In : PAGIOLA, S., BISHOP, J., LANDELL-MILLS, N., (Eds), *La Venta de Servicios Ambientales Forestales*. 2nd Ed. Mexico: INE.
- MYERS, N. ; MITTERMEIER, R.A.; MITTERMEIER, C.G.; DA FONSECA G. ; KENT, J., 2000. Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature* 403 : 853-858.
- MYERS, N., MITTERMEIER, R.A., MITTERMEIER, C.G., DA FONSECA, G.A.B., KENT, J., 2000, Biodiversity hotspots for conservation priorities, *Nature*, 403, pp. 853-58.
- NASI, R., 2003. *La forêt et l'environnement en Afrique Centrale : de Rio (1992) à Johannesburg (2002)*. Atelier régional de validation de l'intervention de l'UE dans le secteur Forêt Environnement en Afrique Centrale dans le cadre du 9ème FED. Background document for the EC strategy workshop, Kinshasa, 10-14 June
- NEEF S., HENDERS S., 2007. Guidebook to Markets and Commercialization of Forestry CDM projects, CATIE, www.proyecoforma.com
- NEPSTAD, D., 2007, Climate change and the forest, www.prospect.org.
- NIESTEN, E., RICE, R. 2004. Sustainable forest management and conservation incentive agreements. *International Forestry Review* 6 (1): 56-66
- NORDHAUS, W.D., 2005, Life after Kyoto: Alternative approaches to global warming policies, NBER Working Paper 11889.
- OATES, J., 1999, *Myth and Reality in the Rain Forest : How Conservation Strategies are Failing in West Africa*. Oates, Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press
- OIBT 2006. Situation de l'aménagement des forêts tropicales en 2005. Special issue of *Tropical Forest Update*, 2006/1.
- ONF, 2003. Eléments préparatoires à la réunion de présentation du projet sur la prise en compte des usages dans l'aménagement forestier à Terre Rouge et Balaté (23-24 janvier 2003), Cayenne.
- Orientations Régionales Forestières, 2002. *Région Guyane*
- OSTHOFF FERREIRA DE BARROS, A., 2001, Mécanisme de convergence des intérêts dans les négociations internationales sur l'environnement : une comparaison entre négociations sur la protection des forêts et celles sur le climat, Thèse de doctorat, EHESS, Paris.
- OSTROM, E., 1990. *Governing the Commons*, Cambridge University Press,
- OSTROM, E., OSTROM, V., 1977, Public Goods and Public Choices, In: SAVAS, E. S., (Eds), *Alternative for Delivering Public Services*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- PAGIOLA, S., BISHOP, J., LANDELL-MILLS, N., 2002, *Selling Forest Environmental Services – Market-based Mechanisms for Conservation and Development*, Earthscan, London and Sterling.
- PATTBERG, Ph., 2005, The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules. *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(4): 589–610.
- PEACE, J., WEYANT, J., 2008. Insight not numbers: the appropriate use of economic models. Pew Center on Global Change, www.pewclimate.org/docUploads/insights-not-numbers.pdf

- PERROT-MAITRE D., 2006, The Vittel payment for ecosystem services: a “perfect” PES case? International Institute for Environment and Development, London UK.
<http://www.iied.org/NR/forestry/projects/water.html>
- PFAFF, A., ROBALINO, J.A., and SANCHEZ-AZOFEIFA, G.A., 2006. Payments for Environmental Services: Empirical analysis for Costa Rica. Columbia University, New York.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), 1997. *La gouvernance en faveur du développement humain durable*, Document de politique générale du PNUD, New-York.
- POISSONNET M., PARMANTIER A., WYNGAARDE B., BIFANE Elle E., DEMENOIS J., LESCUYER G., 2006. Espoirs et difficultés du transfert de la gestion forestière à deux communautés de Guyane et du Cameroun. *Bois & Forêts des Tropiques*, 289, 5-16
- POTVIN, C., REVERET- P., J.P. et al., 2002. The role of indigenous peoples in conservation actions: a case study of cultural differences and conservation priorities, in : LE PRESTRE P. (Eds) *Governing global diversity*, Brookfield, Ashgate.
- PRIOR, P., O’SULLIVAN, R. and STRECK C. 2007. A carbon stock approach to creating a positive incentive to reduce emissions from deforestation and forest degradation, CISDL & GPPI.
[http://climatefocus.com/newspubs/downloads/CISDL and GPPI UNFCCC Submission-Carbon Stock Approach.pdf](http://climatefocus.com/newspubs/downloads/CISDL_and_GPPI_UNFCCC_Submission-Carbon_Stock_Approach.pdf)
- RACHLINE, F., 1996. *Services publics, Économie de marché*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. La bibliothèque du citoyen, Paris.
- RAMADE F., 1999, Le grand massacre. L’avenir des espèces vivantes, Hachette, Paris.
- REINICKE, W.H., DENG, F., 2000, *Choix cruciaux. Les Nations Unies, les réseaux, et l’avenir de la gouvernance mondiale*, Centre de Recherches pour le Développement International, Canada.
- REPETTO, R., 1988. Overview. Repetto R., Gillis M. (Eds), *Public Policies and the Misuse of Forest Resources*, W.R.I. – C.U.P.
- RODARY, E., CASTALLANET, C., ROSSI, G. 2003, *Conservation de la nature et développement : l’intégration impossible ?* Paris : GRET
- RODRIK, D. 1989. Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling. *The Economic Journal* 99 (397): 756-772
- ROULET, P.A., 2005, Les concessions de safaris en Afrique centrale - Des Zones d’Intérêt Cynégétique aux zones de chasse sportive à gestion communautaire. Projet Gepac « Gestion participative en Afrique centrale » (Union Européenne), Bruxelles.
- RUF, F., 1987. Eléments pour une théorie sur l’agriculture des régions tropicales humides. I – De la forêt, rente différentielle au cacaoyer, capital travail, *L’agronomie Tropicale*, 42(3) : 218-232.
- SAVCOR INDUFOR OY, 2004, “Impact Assessment of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade.” European Commission Directorate General for Development. Helsinki.
- SCHNEIDER, F., 2007. Certification FSC et Gouvernance d’Entreprise en Indonésie. Mémoire Master GEEFT, Engref/AgroParisTech, Montpellier.

SCHNEIDER, L., 2007, Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement, Oko-Institut e.V., Berlin.

SCOTLAND, N., FRASER, A., JEWELL, N., 1999, "Roundwood Supply and Demand in the Forest Sector in Indonesia", ITFMP report no. PFM/EC/99/08. Jakarta, Indonesia.

SENECA CREEK ASSOCIATES, LLC, and WOOD RESOURCES INTERNATIONAL, LLC. 2004. "Illegal Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry." Prepared for American Forest and Paper Association.

SMOUTS, M.-C., 1998. Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, *Revue internationale des sciences sociales*, n°155.

SMOUTS, M.-C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale*, Presses de Sciences-Po, Paris.

SMOUTS, M.-C., 2007. La question du régime international, Communication à l'atelier « Régime international, deforestation évitée et evolution des politiques publiques et privées affectant les forêts dans les pays du Sud », Paris, 21-23 novembre.

SMOUTS, M.-C., 2008. The Issue of an International Forest Regime. *International Forestry Review* 10 (3): 429-432

STERN, N. 2006. Stern Review on the economics of climate change. http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

STIGLITZ, J., 1999, Knowledge as a Global Public Good, In : Kaul, I. et al. (Eds), *Providing global public goods*, Oxford University Press, pp. 308-325.

STONE, S., 2006 Country Case Study: Forest Tenure and Poverty in Brazil with an emphasis on the states of Acre, Amazonas, and Pará, www.rightsandresources.org/documents/files/doc_950.pdf

SUNDERLIN, W.D., HATCHER, J., LIDDLE, M., 2008. From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform. Washington: Rights and Resources Initiative.

TACCONI, L., BOSCOLO, M., BRACK, D., 2003, *National and international policies to control illegal forest activities*. CIFOR, Bogor, Indonesia.

TERBORGH, J., 2004, Reflections of a scientist on the World Parks Congress, *Conservation Biology*, 18 (3), pp. 619-20.

TERBORGH, J., 2005, Science and Society at the World Park Congress, *Conservation Biology*, 19 (1), pp. 4-6.

TIOUKA A., KARPE P. 1998. Le droit à la terre et au patrimoine. JATBA, *Revue d'ethnobiologie*, 40(1-2), 611-633

TIOUKA F., 1985. Adresse au gouvernement et au peuple français", *Ethnie* vol.21, n°1-2, p.8

VERDEAUX F., ALPHA A., 1999. L'économie très politique d'une mise en valeur des ressources forestières : Côte d'Ivoire, 1900-1990, in : La forêt-monde en question, *Autrepart* 9, Éditions de l'Aube, pp. 33-51.

VERDEAUX, F., 1997. Quand la campagne était une « forêt vierge » : l'invention de la ruralité en Côte d'Ivoire, in GASTELLU (Eds), MARCHAL (Eds), *La ruralité dans les pays du sud à la fin du XX^e siècle*, coll. Colloques et séminaires, Paris, Orstom, pp. 79-98.

VERMEULEN, C., 2000, *Le facteur humain dans l'aménagement des espaces-ressources en Afrique centrale forestière. Application aux Badjoué de l'Est Cameroun*. Fac. Univ. Sci. Agron., Gembloux, Belgique.

WHITE A., MARTIN A., 2002. Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition. Forest Trends and Center for International Environmental Law, Washington, DC.

WHITE A., KHARE, A., MOLNAR A., 2007. Transitions in Forest Tenure and Governance: Drivers, Projected Patterns and Implications" Rights and Resources Group,
www.rightsandresources.org/library/publications/global/Transitions-Forest-Tenure-and-Governance.pdf

WILSON, A.M., GUENEAU, S., 2003, *Gouvernance mondiale des forêts. Une évaluation à partir de l'analyse de la position des ONG*, les rapports de l'IDDRI, n°6.

WORLD BANK, 1991, *The Economics of Sustainable Forest Management: a Malaysian Case Study*, (non publié), 29 p.

WUNDER S. 2005. Payments for environmental services: some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper, 42, 26 p.

WWF, 2008. Illegal Wood for the European Market,
http://assets.panda.org/downloads/illegal_wood_for_the_european_market_july_2008.pdf

YOUNG, O. R., 2002, Why is There No Unified Theory of Environmental Governance?. Presented at "The Commons in an Age of Globalisation," the Ninth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, Zimbabwe, June 17-21.